

戦後日本の地域政治 (12)

佐 藤 俊 一

序章—企図と時期区分

第1章 占領・復興自立期の地域政治

第1節 占領と戦後民主化改革

第1項 国民状況と政治的志向

第2項 地方エリート追放と地方選挙

第3項 農地改革と農業集団＝組織状況

第4項 経済・労働改革と経済・労働団体

第5項 町内会・部落会と自発的住民団体（以上、第33巻第1号）

第2節 地方制度改革と中央地方関係

第1項 第1次から第2地方制度改革（地方自治法成立）へ

第2項 制度的中央地方関係の二つの見方

第3節 復興自立＝過渡期の農村政治

第1項 農村の政治的支配構造と政治指導

第2項 部落の政治と村の政治の変化

第3項 町村大合併と農村の政治行政的变化（以上、第33巻第3号）

第2章 高度成長前期の地域政治

第1節 国民状況と1955年の政治体制

第1項 国民状況—〈私化〉への反転・還流

第2項 1955年体制の形成と統治構造

第3項 自民党政治の中央地方関係（以上、第33巻第4号）

第2節 地域工業開発（政策）と地域政治

第1項 戦後の経済計画と地域（工業）開発政策

第2項 地域工業開発の政治・行政・社会学

第3項 地域工業開発研究の論点と課題（以上、第34巻第1号）

第3節 地域民主主義論と都市化の地域政治と行政

第1項 大衆社会論から地域民主主義論へ

第2項 都市化の地域政治と行政（以上、第34巻第3号）

第3章 高度成長後期の地域政治

第1節 公害・都市問題の噴出と市民・住民運動

第 1 項 国民状況—〈私化〉の奔流化と新中間大衆論

第 2 項 公害・都市問題の全国的噴出（以上、第 34 巻第 4 号）

第 3 項 市民・住民運動の主体性と公共性批判

第 4 項 市民・住民運動の社会政治過程

第 2 節 革新（首長）自治体と地域政治の新生化

第 1 項 革新自治体の簇生から凋落へ（以上、第 35 巻第 1 号）

第 2 項 革新自治体の政治指導と政策展開（以上、第 36 巻第 3 号）

第 3 項 革新自治体期の中央地方関係

第 3 節 都市のシビル・ミニマム、コミュニティと参加政治

第 1 項 シビル・ミニマムと都市政策（以上、第 35 巻第 4 号）

第 2 項 コミュニティと地域住民組織

第 3 項 市民・住民参加の思想と実態

第 4 項 参加政治と二代表制関係（以上、第 36 巻第 1 号）

第 4 章 低成長転換期の地域政治

第 1 節 国土構造の変容と保革対立の融解

第 1 項 国民状況—世代交替と保守回帰

第 2 項 国土構造の変容と地域開発の再燃（以上、第 36 巻第 3 号）

第 3 項 保革対立の融解と〈相乗り〉政治

第 2 節 行政改革と地域政治

第 1 項 財政破綻と行政改革（以上、本巻本号）

第 2 項 地方行政改革と地域政治

第 3 項 中央地方関係論と分権化論の新状況

第 3 節 新過密・過疎化と地域政治

第 1 項 新過密化と地域政治

第 2 項 新過密化と地域政治

第 3 項 広域行政論の系譜と広域行政化

終章—1955 年体制の崩壊と戦後地域政治

第 3 項 保革対立の融解と〈相乗り〉政治

1993 年、38 年間にわたる自民党政権が瓦解した。この 38 年間、鳩山、石橋、岸、池田、佐藤、田中、三木、福田、大平、鈴木、中曽根、竹下、宇野、海部、宮沢と 15 の内閣をみた。いま、この自民党政権に焦点を当てて 1955 年体制を顧りみるならば、1972 年に誕生し 74 年末に退陣を余儀なくされた田中（角栄）政権が 55 年体制の前後期的な分水嶺をなすといつてよいであろう⁽¹⁾。というのは、いうまでもなく田中政権期の 1973

年、前述したごとく第1次石油危機によって高度成長が終焉し、社会経済的にも大きな転換を迎えることになったばかりでなく、田中政権の崩壊後、55年体制の揺ぎと保革対立の融解が顕在化することになったといえるからである。そして地方選挙や地域政治レベルでも、田中政権期頃から保革の〈相乗り〉現象が顕著になり始めた。それでは、かかる変容は何を意味するのか。

まず政治システムの政治共同体＝国民レベルの政治意識、特に政党支持動向では、前々項でみたように時事世論調査によると1974年に支持政党無し層がついに自民党支持層を追い抜き、比較第1党的勢力の座へ就くことになったことを改めて確認しておきたい。もちろん、以後、保守回帰現象によって自民党支持率は回復をみせるのだが、それでも支持政党無し層の増大趨勢にうち勝つことができなかった。しかも、その趨勢の母体は新しく政治参入する若年代層であり、かつかかる層の政治不信、とりわけ政治入力過程への不信と重層していた。だから55年体制の後期に入ると、〈保守と革新〉の対決構図が政治共同体レベルでは融解し、政治入力過程の主軸アクターである政党・政治家に対するいわば〈既成か反既成か〉というバージョンへ転換し始め、新しく政治参入する戦後そして純高度成長世代の増大とともにかかる新バージョンも拡大してきたとみなすことができる。

次は、選挙及び政党システム・レベルである。1972年に総理・総裁となった田中角栄はマス・メディアにより今太閤ともてはやされたが、同政権はドル・ショック後の資本の過剰流動性や彼が掲げた日本列島改造論、それに加わった第1次石油危機によって超インフレ（狂乱物価）にみまわられただけでなく、また彼自身の金脈の暴露と追求によって1974年に退陣を余儀なくされた。特に後者の問題点は、佐藤（栄作）政権の後継者争いで金と頭数の力で福田（赳夫）派から政権をもぎ取ったのではなかったのかということと深くかかわっていた。そのため、田中政権の後継をめぐることは深刻な角福対決となり、自民党の分裂状況さえうかがわせることになった。そこで自民党は、後継者に対する副総裁の椎名裁定を「青天の霹靂」といわしめた三木（武夫）政権をうみ、分裂を回避した⁽²⁾。だが、この三木政権下でロッキード疑獄が露見して政界は再び大揺れとなり、1976

年 6 月、河野洋平らの離党による新自由クラブの結成（1986 年に解党して自民党へ復帰）⁽³⁾ から翌月の田中元首相の逮捕となった。

こうして 1976 年末の総選挙は、田中政権の誕生から瓦解そして彼自身の逮捕に至る状況への国民の審判となった。新自由クラブはブームを巻き起して一挙に 17 議席を獲得する一方、自民党は過半数割れとなった。そのため、自民党は選挙後、無所属の当選者を追加公認することによって、かろうじて過半数を維持した。しかしながら、自民党の過半数割れあるいは安定多数割れは、この 76 年総選挙にとどまるものではなかった。というのも、1979 年総選挙で再び過半数割れとなり、新自由クラブとの事実上の連立政権となったからである。確かに 1980 年のダブル選挙で自民党は圧勝したが、1983 年選挙ではまた過半数割れとなった。そして 1986 年の衆参同日選挙では、再び 300 議席の大勝をはくした。要するに 1976 年の総選挙以降、保革伯仲と自民党圧勝のサイクル化が生じることになったのである。このため 1976 年の総選挙以降、55 年体制の崩壊や連立時代への突入が指摘されることになった⁽⁴⁾。55 年体制の崩壊を 1993 年の自民党政権瓦解をもって捉えたとしても、その前兆すなわち 55 年体制の揺ぎは、76 年総選挙頃から始まっていたとみることができよう。

しかしながら、55 年体制下における保革対立の融解は、以上のような現象につきるものではない。かかる融解は、政府・自民党サイドと野党—とりわけ社会党とその支持母体たる労組—サイドそれ自体の変容にあったといえる。それには、次項で述べる 1970 年代の中期以降における財政危機とそれに続く行政改革の政治課題化^{アジェンダ}が大きく寄与することになったといえてよい。しかし、行政改革については次項に譲り、まずは保革対立の融解をもたらした政府・自民党及び野党（特に社会党）や労組の変容にふれておこう。

さて猪口孝は、自民党論については政策担当者、組織管理者、社会利益代表者という 3 次元を体系的に分析すべきだと指摘する⁽⁵⁾。そうだととしても、本稿は本格的な自民党論⁽⁶⁾を展開すべき場でもないので、3 次元の変容についてごく簡単にふれることにする。そこで後者からみるならば、まず社会利代表者の次元における基軸組織となってきた個人後援会の変容である。それは、いうまでもなく選挙区有権者とパトロン・クライアント関

係を形成して地盤の維持培養をはかるとともに、中央とのパイプ（選挙区への利益誘導）機能もはたしてきた。そして1970年代の後期から80年代にかけ、通常、二世あるいは世襲議員と称されるその相続現象が注目されることになった⁽⁷⁾。この相続化は、後援会組織が政治家のみならず選挙区（地元）にとっても選挙と利益誘導に欠きえない〈政治的資産〉になった—したがってマシーンに近くなった—ことを意味するといつてよい。言い換えれば、底辺におけるまさに〈政治的意味空間の解体〉である⁽⁸⁾。

次に組織管理者の次元であるが、自民党がそもそも派閥の連合体であるとされてきたことからすれば、その焦点は派閥（政治）の変容となる。派閥それ自体については、派閥規模の拡大、総裁予備選挙制や参議院全国区の比例代表制化による派閥系列化の進行、組織形態が領袖の個人経営体から株式会社化へ変容することにより運営も〈領袖中心主義〉から〈機関中心主義〉へ変化し、機能も各種の族議員（専門医）をそろえた〈総合病院化〉がはかられることになったことなど指摘されてきた。また派閥政治についても、田中政権以後、いわゆる田中・竹下派支配のもとで役職人事の制度化（キャリア・システム化）が進行しつつ、従来の主流・反主流体制から総主流派体制へ、あるいは総幹一体政治から事実上の総幹分離政治へ変容することになったとされている⁽⁹⁾。しかし、ここで一顧しなければならぬのは、族議員の抬頭であろう。というのも、それは前述の利益誘導型政治の横行に接続しながらも、次の政策相当者次元の変化にかわるからである。

自民党の政務調査会等（同審議会、部会、小委員会の他、種々の調査会、特別委員会、議員懇談会を示す）を足場にする族議員の抬頭は、政策（形成・決定）過程における政官関係が〈官高党低〉から〈党高官低〉へ変動したという世評を生んだ。それは、かなりの誇張であったとしても、55年体制下そして高度成長下における利益誘導型政治の政官関係に変容が生じたことを示唆していた。そのため、かかる現象は日本の政治体制いかにという論議を活発化し、様々な見解をもたらした。例えば、旧来のパワー・エリート論的視座から提示された〈鉄の三角同盟〉論下における〈小形三角の競合・共生〉とみる見解（石川・広瀬）、政（自民党・議員）の官（省庁）に対する寄生から両者の共生へ、そして旧来的な〈番犬型〉族議員か

ら〈獵犬型〉族議員の抬頭によって〈官僚主導大衆包括型多元主義〉が変化しつつあるという見解（猪口・岩井），55 年体制下における政官の相互依存＝相互浸透によって形成された〈政官混合体に方向＝枠づけられた多元主義〉という見解（佐藤・松崎），政治優位論のもとにそれと類似する〈パターン化された多元主義〉（村松・クラウス）や〈分散的型多元主義〉^{フラグメンテッド}（中邨）などなどである⁽¹⁰⁾。

他方，社会党内部にも労組等をバックにした族的議員（社労族など）が形成されていた。そして第 1 次石油危機後になると，労働団体（特に同盟と中立系）も政府審議会へ積極的に委員を送出するようになり，1983 年時点では全審議会の 27%（10 年前より 5 ポイント強拡大），173 人の委員数—もっともその 1/3 は労働省関連の 11 審議会に集中しているのだが—に達する。それだけでなく，1982 年末，民間労働セクターの先行的統一をめざして結成された全国民間労働組合協議会（全民労協）は，1976 年結成の政策推進労組会議による政策参加活動を継承し，労働省のみならず厚生省，通産省，経済企画庁と定期協議体制をつくり上げたり，与野党との交渉・協議頻度を増大させている⁽¹¹⁾。また村松岐夫らによる 1981 年の圧力団体調査では，労働団体の政策過程に対する影響力の自己認知度が必ずしも低いわけではなく—もっともその影響力認知の基軸は野党ネットワークに，すなわち市民・政治団体と同様に価値推進のため野党と連繋して政権党に阻止・抵抗活動を展開することにあると解されているが—政権党と遠距離にある団体も政策過程から常に排除されているわけではないと判断されている⁽¹²⁾。

以上のような，いわば野党・労働陣営まで包みこんだ利益政治の爛熟化ともいうべき状況が，保革対立（構図とイメージ）を融解させることになったことは疑いないところであろう。しかし，如上の政策（形成・決定）過程の状況とその分析理論^{フレーム}及び診断については，次の 2 点に留意したい。

まず第 1 は，日本の政策過程の特性を別決するため様々な限定＝修飾語を付した多元主義の分析理論とその診断^{フレーム}についてである。それらのいずれも，ほぼネオ・コーポラティズムの分析理論と診断^{フレーム}には消極的であるよう^{ネガティブ}だ。その当否は，ひとまず措いておく。というのは，それ以上に次の 2 点が指摘しうるからである。1 つは，いずれも（第 2 次）臨時行政調査会型の

政策過程を必ずしも操り込んでいるとはいえないことである。臨調型政治—第2次臨調のみならず臨教審、土地臨調さらには行革審などを含む—は、既得権益の擁護に奔走する族議員型の利益（配分）政治の延長線上に位置するルート・コース、あるいは後者がもたらした〈多元主義的停滞〉（S・ビアー）の危機回避策であるとの言及がないわけではない⁽¹³⁾。確かに臨調型政治は、そうした特性が強い。そうだとすれば、もう1つとして、様々な多元主義的分析理論^{フレーム}は、実は石田徹が権力の三層モデルとして提示したミクロ（政策決定過程）からメゾ（政治過程）レベルあたりを診断しているのであり、臨調型政治が相当するとみなしうるメゾからマクロ（政治体制）レベルの分析に適切なモデルであるかという問題が生じるのである⁽¹⁴⁾。

臨調型政治へ凝縮することになった1970年代の中期以降における新保守主義の潮流、その基軸は経済的自由主義の復位を図る自由主義的改革にあったとみられている⁽¹⁵⁾。そうだとすると、ネオ・コーポラティズム現象との関連が問題になる。その点について、ごく最近、新制度論^{ステイティズム}的な政治経済学的立場からきわめて説得的な分析をみている。先進資本主義国は第1次石油危機を境に経済危機に陥入ったが、その場合、危機管理の可能性として労使協調体制という市場外的手段をとる社会民主主義（コーポラティズム）戦略と改めて市場機制の円滑化をはかろうとする新保守主義（デュアリズム）戦略があるとみなす。そこに、福祉国家をめぐる制度的な「福祉」資本主義と市場的な福祉「資本主義」の位相が生じる。日本型福祉社会論を展開することになった臨調型政治は保守連合による典型的な新保守主義（デュアリズム）戦略の展開であったのに対して、野党と労働陣営は旧来の社会民主主義（コーポラティズム）戦略を対置したのだが、後者内の^{ヘゲモニー}主導権争いにおける福祉国家化の位相などから、労働のコーポラティズム（労使協調主義）化はむしろ新保守主義（デュアリズム）体制を促進し補強することになった—社会民主主義（コーポラティズム）戦略のネジレと捉えられる⁽¹⁶⁾。

かかる観点と分析からするならば、保革対立（構図とイメージ）の融解を決定的たらしめた要因は、野党と労働陣営内における主導権争いを内包した社会民主主義（コーポラティズム）戦略のネジレにあったといって過

言でないであろう。そこで第2に、様々な多元主義的分析^{フレーム}理論が路傍化しているといえる野党と労働陣営の状況に、ごく簡単だがふれる必要があるだろう。

まず、野党間で連立政権構想が打ち出され始めたのは、1972年に民社党が野党再編による連立政権構想を提示したあたりとあってよいであろう。そして民社党は、共産党と社会党左派勢力を排した野党新党構想のみならず、社・公・民3党と新自由クラブや自民党の一部とも連携する連合政権構想などを打ち出し、様々な策動を試みた。それは、55体制の揺ぎの中で野党や政界再編の主導権を取ろうとする試みであった。そうした中で公明党は、言論妨害問題の影響もあって1972年総選挙に大敗北したため、創価学会との政教分離を掲げて中道左派路線を標榜するが、1976年総選挙で勢力を回復すると民社党と同様に自民党の一部とも連携を図ろうとする中道右派路線へ転じた。しかしながら、連立政権構想が実ることはなかった。その理由は、中選挙区制下では選挙協力が困難であること、野党第1党たる社会党との安保・自衛隊や原発などに関する基本政策（イデオロギー）の隔たりが大きいことなどもあったが、翻ってみると社会党の内部事情にあったともいえる。だが、その社会党も1980年代に入るとかなりの変化をみせることになる。

社会党は、1955年の左右両党の統一時に綱領を策定したが、1966年、構造改革論を排するためマルクス・レーニン主義を基礎にする『日本における社会主義への道』（以下、『道』とする）を事実上の新綱領とした。しかし、左右両派それに中間派という三巴の派閥抗争が終息したわけではなかったが、1975年春闘の敗退と11月のスト権奪還スト挫折後、模様変りすることになった。その第1弾は、最左派勢力たる社会主義協会の圧迫によって協会派と反協会派の党主導権をめぐる激しい攻防が展開され、党分裂となったことである。1977年、右派（構造改革派）の領袖・江田三郎らが離党し、社会市民連合（彼の急死により、翌年には彼の息子・江田五月や離党組の田英夫らによる社会民主連合となる）の結成がそれである。第2弾は、協会派と反協会派の抗争を收拾するため横浜市長から党委員長へ転じた飛鳥田一雄が、1980年代に入るとそれまでの共産党を含めた全野党路線から社・公・民路線へ転じるとともに、『道』の見直しに着手するこ

とになったことである。第3弾は、こうして1986年には石橋政嗣委員長のもとで『道』を廃棄、マルクス・レーニン主義と手を切って西欧型社会民主主義政党への脱皮を宣すると同時に、ハイポリティックス・レベルの自衛隊問題についても「違憲合法（法的存在）」論へ修正するなど、より現実主義的な政策方向をたどることになったことである⁽¹⁷⁾。

このような社会党の変容を一言でいえば、左派（マルクス・レーニン主義派）の後退そして敗北といえる。しかし、その背後には労働陣営の変容があった。そして労働陣営における変容・屈折点は、1975年にあったようだ。

超^{ハイパー}インフレ下の1974年春闘で、総評は国民春闘（反独占生活闘争）を展開し、大幅な賃上げを獲得した。これに狼狽した政府・自民党は、次年度の大幅賃上げを抑えるために〈所得政策〉キャンペーンに打って出た。そして財界もそれに呼応一日経連は賃上げのガイドラインを設定し、政府・財界が一体となってガイドラインの遵守を企業に求めた。事実上の所得政策の展開といってよい。これに対して総評は、従来の前年実績プラス・アルファ方式をもって再び大幅な賃上げの獲得を目論んだ。しかし、春闘相場づくりを担ってきた鉄鋼労連や同盟は、経済成長に見合った実質的・計画的な賃上げが必要と、政府・財界へ協調する姿勢をみせた。結果は、1975年春闘における日経連ガイドラインの貫徹であった。こうして総評の賃上げ方式は崩壊し、以後、労使協調による賃上げ自粛が春闘の常態になる。しかも総評左派勢力たる公労協、国労、動労などによるスト権奪還ストは、何等の成果もえることなく敗北してしまった。それは総評の危機意識をさらに高め、翌年の新執行部体制（槇枝・富塚ライン）のもとで総評は左から右への方向転換を試みることになった。いずれにしろ、結局1975年春闘において、総評が国家・資本・右派労組の包囲網に敗北したことによって、労働運動の右旋回は決定的なものとなり、労資（労使）協調が揺ぎないものになったともされている⁽¹⁸⁾。この延長上に労働のコーポラティズム化がみられるわけである。

さて、総評が新執行部のもとで右旋回を試み始める中で、1976年10月、同盟、中立労連、IMF・JC傘下の民間右派労組を中心に政策推進労組会議が結成された。それは政策過程に対する労働団体の影響力を強化する

ため、積極的な政策提言や参加をはかることを狙いにしていた。そして1978年、同盟は民間先行の労働戦線統一原則などを発表し、労働界再編の主導権を総評から奪い取ろうとする。それらの動向は、80年代に入るとより顕著になる。すなわち、次項でもふれるように、同盟と政策推進労組会議は、総評の消極的関与とは対照的に、第2次臨調の行財政改革に積極的（協調的）に関与する一方、前述したように1982年、民間先行の労働戦線統一を実体化する全民労協の結成をはかった。

さらに、第2次臨調による国鉄の分割民営化や電々の民営化などは、総評内の官公労中心の左派勢力を著るしく後退させた。これに対して同盟や中立労連は、やはり前述したようにさらに積極的な政策参加を進めた⁽¹⁹⁾。そして1987年には全民労協が全国民間組合連合に発展し、89年には一部左派系の分裂を生みながらも総評、同盟、中立系等が大合同した日本労働組合総連合（78単産、約800万）の結成となった。このように、1975年以降、右派系勢力の主導権のもとで労働戦線の統一と労働のコーポラティズム化が進められたといってよいが、その結果はむしろ新保守主義（デュアリズム）体制を促進し補強することになったとみられる。そうであれば、労働陣営が保革対立（構図とイメージ）の融解を決定的に促した触媒であったといえるわけである。

以上のような1955年体制の揺ぎと保革対立の融解のもとにおける地域政治は、どのような変容をみせることになっただろうか。それは、まずは選挙政治レベルにみることができる。前章第2節第1項でのべたように、革新（首長）自治体は、統一地方選年時でいうならば1975年選に陰りをみせ始め、1979年選でその凋落を決定的にした。すなわち保革対決型の選挙構図が崩れ、アラベスクのような多様な多党連合型から全党支持・推薦型までの現出と自民党との〈相乗り〉首長の増大が進むことになったことである。しかしながら、首長選挙のみならず議員選挙も含め、1970年代の中葉以降における地方選挙の特色をもう少し詳しくみてみよう。

第1に指摘されなければならないことは、革新（首長）自治体期に上昇傾向を示していた投票率が79年統一地方選を境に急低下することになったことである。しかも1980年代に入ると、知事選や都市自治体の首長選では30%前後の超低投票率という事態もめずらしくなくなった。その一

因は、旧来の保革対決型が崩れ、多党連合型や全党支持型—争点不明瞭な選挙—が横行することになったことにあるとされてきた。第2は、その結果といってよいが、無投票当選首長が急増することになったことである。79年選以降になると、一般市長の無投票当選がそれ以前の10%強から30%前後に躍ね上り、町村長のそれは40%前後から50%台へ増大することになった。

第3に、地方議員選挙でも投票率の低下は顕著になる。そして党派別の絶対得票率は、都道府県議選や指定市・特別区議選、それに一般市・町村議選によってやや異なるが、80年代に入ると自民党（都道府県議選と一般市・町村議選）の得票力が回復するという保守回帰現象を示す一方、社会党はどのレベルでも依然として低落化し始め、民社・公明党は横バイという国政レベルとほぼ同様の傾向を示している。そうした中で、特に候補者関係や党派（派閥）系列化で国政レベルと密接に関連する都道府県議選では、80年代に入ると国政5党派全体の得票率が低下し始めている。その点は、投票率の低下とあわせみるならば、既成政党・政治家への不信、それらの衰弱化が草の根レベルでも進行することになったことを示すものといえる⁽²⁰⁾。

第4に、石油危機後の財政逼迫の中で中央に〈財政戦争〉を仕掛け始めた革新（首長）自治体は中央の危機感を高めた。そこで政府・自民党は、〈汎福祉勢力〉（新川敏光）を抑え込むために1975年選以降、連合化戦略によって意図的に拠点的な革新（首長）自治体潰しに出た。そして福祉見直しキャンペーンのもとで、80年代に入ると連合化は全般化することになったといえる。

知事選では、1979年選から自民単独型が急減する反面、自公民型、自社公民型が急増する（前章、表3—2—8）。それだけでなく、旧内務・自治省官僚や他省庁の中央官僚経歴知事が再び増加し始め、それに地方官僚経歴の知事をくわえると、1975年選には全知事のほぼ5割、91年選には6割強となった⁽²¹⁾。このため、首長のタイプが革新（首長）自治体期の学者・文化人型から実務家型へ、あるいはアマからプロへ転換することになったとも称された。市区長選では、まず表4—1—4（a）の支持・推薦政党数別でみると、3～5党型が79年選の17%から83年選には36%と倍増して

表 4—1—4 市区長の支持・推薦政党数別と党派別の自民党〈相乗り〉率

項 年 目 度	(a) 支持・推薦政党数別の市区長 (%)					
	無所属	1 党	2 党	3 党	4 党	5 党
1979	不明	* 63 (9.4)	122 (18.2)	73 (10.9)	35 (5.2)	8 (1.2)
1983	不明	* 50 (7.4)	119 (17.7)	159 (23.6)	70 (10.4)	16 (2.4)
1987	148 (21.9)	119 (17.6)	108 (16.0)	194 (28.7)	90 (13.3)	14 (2.1)
1991	162 (23.9)	122 (18.0)	112 (16.5)	147 (21.7)	126 (18.6)	6 (0.9)

(注) (1) (a) の*は、自民(不明)を除く社・公・民・共の合計値である。

(2) (a) は地方自治総合研究所『全国首長名簿』の各年版より作成で、

いる。しかも、3 党型と 5 党型は 91 年選時になると低減するにもかかわらず、4 党型は 87 年選から 91 年選にかけて増加し続けている(1 党 = 単独型は、79 年選から 83 年選時の自民単独型が不明なので増加とはいえない)。これは (b) から読みとれるように、まずは民社党が、次いで公明党が自民党との〈相乗り〉に転じ、さらに社会党もそうした自公民の 3 党連合型へ〈相乗り〉するようになったためといえる。こうして 80 年代に入ると、アラベスクのような多党連合型の中でも共産党を蚊帳の外にした自公民の 3 党型と自社公民の 4 党型が主潮流となり、旧来の保革対決型は完全に融解した。

ところで、前章第 2 節第 1 項では、革新(首長)自治体凋落の要因として、第 1 に、中央レベルにおける諸党派の政権戦略の変化、とりわけ民社・公明党の左派勢力を排した野党再編そして政界再編路線、第 2 に、社会党の依然とした長期低落化と全野党から社公民への路線転換、それに社・共両党間の革新(首長)自治体における主導権争いの深化、第 3 に、低成長化による財政逼迫が地方議員(集団)をして心理的にも与党化指向を強めたこと、などをあげた。だが、ここで改ためて強調しなければならないことは、革新(首長)自治体を支えてきた労働陣営が、本項で既にみたように 1975 年春闘とスト権奪還ストの敗北後、総評も右旋回をし始め、右派民間労組の主導権による労働戦線の統一が進められる中で労働のコーポラティズム化を強めたことであろう。しかも、かかる流れの他面は、政府・自民党の革新(首長)自治体に対する福祉・人事費批判キャンペーンから、第 2 次臨調下での地方行革の推進であった。こうして、自公民の

(b) 党派別の自民党との〈相乗り〉率 (%)					
政党 \ 年次	1975	1979	1983	1987	1991
社会	6.0	25.9	47.9	62.4	69.8
公明	11.6	53.5	77.5	79.4	85.3
民社	39.2	71.0	78.1	83.6	86.1
共産	2.1	13.1	31.0	36.7	18.2

(b) は同 1991 年版, 18 頁による。

3 党型と自社公民の 4 党型が主潮流になったといえる。

それでは, 自民 (保守) と公・民あるいは社・公・民が〈相乗る〉型となった首長下での地域政治の実態はどのようなものであったのか。そこでまず, 社会学者らの 2 回にわたる広島県福山市の調査例

をとりあげたい。というのも, それは多元主義的状況から〈伝統的コーポラティズム〉への変化 (回帰) を看取しているからである。

福山市は, 1961 年に日本鋼管の誘致に成功することによって急速な都市化をみることになる。そのため周辺市町村を合併し, 広島市に次ぐ県下第 2 の都市 (1990 年の人口は 37 万弱) に成長した。しかし, 同市は革新 (首長) 自治体を経験していない。一貫して保守系無所属市長である。ただ 1978 年選以降, 市長は民社党の支持を受け, 87 年選挙では公明党の支持もえて 3 党型へ変化してきた。

第 1 次調査は, 1976 年から 79 年にかけて行なわれた。そして, 自治体の公共政策が都市社会の諸階級・階層, 諸集団, 諸個人の社会的諸関係の再=生産に深くかかわっているというマルクス主義的視座から, 福山市の〈行財政の社会的分析〉を行った。詳細はかかる分析に譲り⁽²²⁾, 結果を筆者なりに約言すれば次のようになる。福山市でも日本鋼管の誘致成功以降における急激な都市化にみまわれ, 多様な職業的・生活的利害の噴出により多元主義的政治状況にいたった。そのため高度成長後期に入ると, 市行政もかかる状況への対応が求められ, 結局, 大きな自治体たることを余儀なくされたといえる。それを可能にしたのは, 自然増収による余裕ある財源であった。そうであれば, 低成長期以降になると財政破綻が露呈し, 財政再建が市政治の最大課題となった。

さて第 2 次調査は 1989 年から 91 年にかけて実施され, 財政再建の過程を分析している。そして次の論拠から, 福山市政治のコーポラティズム化をみている。第 1 には, 各種地域団体に対する従前までのいわば網羅的

な住民参加行政を後退させ、市内の有力 5 団体（部落解放同盟市協議会、予算要求福山実行委、市の町会連合会と婦人会、備後商工中金会）と市長・幹部との交渉・懇談方式へ切り替えられたことである。それだけでなく第 2 に、集権的官僚制的組織の性格を有する企業、農漁業団体、福祉団体や市職員組合が市の政策決定に大きな影響力を与えることになったことである。しかも第 3 には、1982 年に赤字団体指定の危機に直面すると、市当局と職員組合の労使関係も従来の対決型から協調型へ転じ、市当局・組合・議会の協調関係のもとで財政の自主再建が進められ、ともかくそれを達成したことである⁽²³⁾。

もっとも結論的には、こうした論拠にもかかわらず、福山市の事例は首長・行政部の強力なリーダーシップのもとにおける新たな団体統合政治（ネオ・コーポラティズム）化ではなく、町会連合会などの伝統的地縁組織、労組幹部、労使協調型大企業や商工団体を基軸にした、その意味での〈伝統的コーポラティズム〉であるとする⁽²⁴⁾。だが、この調査結果に異論がないわけではない。例えば、中央政治における行政改革過程や制度的な中央地方関係の作用—赤字団体指定化への危機感による協調化はそれへの反応といってよい—に十分な配慮がなされているといえないこと、地域団体の種別には別の考慮が必要と思われること⁽²⁵⁾、さらに〈伝統的コーポラティズム〉という範疇化でよいのかどうかである。

しかしながら、最後のコーポラティズム化という捉え方でよいのかどうか関する問題は難しい。彼らは C、オッフエのコーポラティズム理論⁽²⁶⁾に依拠しているのだが、そもそもネオ・コーポラティズムの理論は様々あり、それぞれによって定義がかなり異なる不安定な概念であるばかりでなく、理論化にも変容がみられるからである⁽²⁷⁾。にもかかわらず、筆者は、上記の福山市調査を踏えながら、低成長時代に入り革新（首長）自治体が凋落するとともに、次のような意味で一般に地域政治の（ネオ）コーポラティズム化が進行したと捉えたい。

その前提状況はこうである。低長成長時代に入ると、一方で中央地方の財政危機が深化し、革新（首長）自治体期の大きな自治体化（特に福祉施策）の見直しが求められることとなり、かかる見直しが第 2 次臨調下では地方行革へ波及し、特に自治体職員組合の利害と衝突することになったことで

ある。そして草の根でも、労働陣営内のいわゆる官民勢力あるいは左右両派間の確執の拡大や亀裂が生み出されたものの、低成長化と前項でのべた国土構造の偏極化ゆえに、多くの地方は再産業化—地域（まち・むら）おこし—を共通課題にせざるをえなくなったことである。それらこそが〈相乗り〉政治を、地域政治の（ネオ）コーポラティズム化をもたらしたとみたい。そして、その特色は次にあるといえる。

第1には、高度成長期に入ると勃興し、革新（首長）自治体期には首長・行政幹部との直接交渉まで進めた新興の住民・市民運動団体を回避・排除したり、審議会などの制度ルールに包摂化することである。したがって第2に、いわゆる下からの利益代表・媒介においては、地方議会・議員と密接した既成の地域団体—村松岐夫らの類型化によるならば〈セクター団体〉及び〈政策受益団体〉⁽²⁸⁾—が優位になったことである。そうして第3に、前章で述べたごとく革新（首長）自治体期に地域大統領的性格を強めた首長が、地方財政の危機や行政改革をめぐる中央地方関係のもとで、いわゆる下からの—首長の私的諮問機や制度化された審議会、はたまた議会・議員であれ—代表・媒介された利益を協調的に調整する役割が強まったことである。そうであればこそ、地方自治にイデオロギーは必要ないと喧伝されたのではなかったろうか。

これらをもって地域政治の（ネオ）コーポラティズム化とすることには、かなり異論があるに違いない。しかし、ネオ・コーポラティズム概念が多義的、不安定的であることから、さしあたり筆者なりの観点での状況説明をさらに行ってみたい。

まず現象例をあげてみよう。例えば、1974年に社公民3党の支持・推薦による革新知事として出発しながら、その後に自民・共産党もくわえたいわゆるオール与党体制に浴することになった滋賀県知事の武村正義は、次のようにのべる。かかる体制は、対外的に「まとまりと力」の印象を与え、対内的には県民の様々な「利害の調整」にプラスの作用を、つまり実際上の行政運営＝「仕事のやりやすさ」をもたらしていると⁽²⁹⁾。これを首長（知事）の立場から再解釈すれば、低成長・財政逼迫化などの事態にさらされることになった状況では、旧来の保革対立型よりも多党型さらにはオール与党型の方が対中央（市町村からすれば都道府県の上級も含む）や

表4—1—5 歳出と財政改革に対する議員の態度

(%)

回答 議	歳出に対する態度					財政改革に対する態度		
	減税	公共投資	社会福祉	その他	DK・NA	支出削減	福祉向上	DK・NA
与党（幹事長）	15.4	52.3	6.2	23.1	3.1	60.0	29.2	10.8
野党（幹事長）	17.3	51.9	13.5	15.4	1.9	36.5	50.0	13.5
全 体	11.9	53.7	10.1	20.7	3.5	48.0	40.1	11.9

（注） 小林良彰・他『アンケート調査にみる地方政府の現実』学陽書房，1987年，表7—2と表7—3による。ただし，若干の字句修正と削除をほどこしている。

対住民関係の両面で首長のリーダーシップが発揮しやすいと読み取れる。裏返えせば，財政危機，大きな自治体化（福祉施策）の見直し状況と他面で地域（経済）活性化が求められる状況では，中央地方の制度的関係を含めて首長への期待感を，したがって地域大領制的な性格をさらに強めたとみれる。

だからまた，低成長と行財政改革の過程における地域（経済）活性化をめぐり，自治体当局と経営・労働団体が連絡・協議会組織を結成し，自治体の政策形成・決定にかなりの影響力を及ぼすことになった事例⁽³⁰⁾は，労働陣営内の確執や亀裂を含んだ（労働の）コーポラティズム化の一端を照明するとみなしうる。しかし，全般的にコーポラティズム化が進行した状況を，個別的な事例以上に，1986年に全国341市区の地方議会における与野党第1党—与党は自民党ないし保守系会派，野党は主として社会党と推察される一の幹事長に対して実施された調査結果に読み取ってみよう。

まず，表4—1—5の「歳出に対する態度」からみよう。「社会福祉」と「その他」に与野党間の差違がややみられるものの，「減税」と「公共投資」にはほとんど差違がなく，特に与野党とも最大の「公共投資」はともに50%強と同等である。ここに与野党とも歳出に関しては，たとえそれが雇用に重点をおいたものであれ，地域（経済）活性化のための公共投資を第一義化するという共通基盤がみられる。ところが，もう1つの重要案件である「財政改革に対する態度」については，与野党が対庶的である。与党は「支出削減」を優先するのに対し，野党は「福祉向上」を優先しているからである。これは，臨調型政治過程における小さな政府と大きな政府志向の相違が地方議会レベルでも現われたものといえないわけではない。確

表 4—1—6 財政支出の削減に賛成・反対する集団の認知

(%)

議会 回答	賛成集団の認知								反対集団の認知							
	国	県	市長	担当 課	職員 組合	議員	圧力 団体	住民	国	県	市長	担当 課	職員 組合	議員	圧力 団体	住民
与党（幹事長）	52.3	46.2	30.8	18.5	4.6	35.4	9.2	30.8	1.5	1.5	10.8	27.7	55.4	24.6	56.9	26.2
野党（幹事長）	59.6	51.9	40.4	26.9	1.9	17.3	5.8	28.9	3.9	5.8	21.2	28.9	73.1	28.9	69.2	34.6
全体	57.3	50.7	33.5	21.2	4.4	20.7	9.3	28.2	1.8	3.1	13.7	26.5	58.2	26.0	57.7	29.5

(注) 表 4—1—5 と同様の表 7—6 による。ただし、両表の組みかえと若干の字句修正、削除を行っている。

かに、野党の「福祉向上」優先は、社会民主主義的な大きな自治体志向と
 いてよいであろう。そして与党の「財政削減」も小さな自治体志向—典
 型的には福祉の抑制や縮小化—といえるのだが、かかる志向には注意が必要
 なようだ。以下で明らかにするように、小さな自治体化のため「財政削
 減」を積極的に推進しようというよりも、財政危機の深刻化そして赤字団
 体化—それらによる中央（上級）政府の介入、言い換えれば地方の自立性
 の減退—への危機感ともいうべき点から、「財政削減」を優先させるべきと
 いう側面が読みとれるからである。

そこで第 2 に、表 4—1—6 の財政支出の削減に対する「賛成集団の認
 知」をみていただきたい。与野党ともそれほど大差なく賛成集団として最
 も高く認知しているのが「国」、次いで「県」、さらに「市長」となってい
 る。ここに、財政削減が〈上から〉要請されているという共通認識がみら
 れる。これを裏返して解するなら、地方財政の中央（上級）依存構造にお
 ける〈上から〉の財政的圧迫—典型的に赤字団体化による中央の財政管理
 —への危惧が表明されていると読める。そして第 3 位に「市長」があげら
 れているのは、むしろ首長が当該自治体の政策的、したがって行財政運営
 の統割者であるということを認知するものといえる。そうであればこそ、
 地方財政の逼迫化、しかも中央（上級）の圧迫化においては、首長はいう
 までもなく支出削減を主張している、あるいは主張するであろうという認
 知に—そして野党は野党たるがためその認知がより高くなると—読めるの
 である。こうした解釈からすれば、焦点は地方議会・議員として中央（上
 級）の圧迫を排しながら、首長にどのように対応するかになる。

しかし第 3 に、その対応状況を解するには、やはり表 4—1—6 の財政支

出の削減に対する「反対集団の認知」を読み込む必要があるようだ。そこで注目されることは、与野党間にかかなりの格差があるものの、しかし与野党とも 55%以上の高率を示して第 1・2 位を占めるのが、「職員組合」と「圧力団体」であり、次いで「住民」の 30%前後となっていることである。そして「議員」自身に関しては、与野党とも 25%前後にすぎないことである。

さて、ここですでに、与野党とも最大の反対集団として認知しているといつてよい「職員組合」に関して、野党が与党よりも 20 ポイント弱も高率なのは、いうまでもなく「職員組合」が野党（議員）の支持団体となつてきたことからして、「職員組合」の意向をより強く受けているためと解しうる。かかる支持団体の意向という観点からみると、「圧力団体」と「住民」の意向は与党（議員）一やはり野党は与党よりも 10 ポイント前後高いものの一にもそれなりに反映しているとみれるのである。実際、筆者の調査によれば、町内会・自治会や趣味・同好団体を除いて、議員は党派別に種別的ともいえる地域諸団体と密接な関連を持っていた⁽³¹⁾。だから、この反対集団の認知には、与野党（議員）の支持団体・基盤の利害や意向がかなり反映されているとみてよいであろう。そうであれば、与野党幹事長にとり与野党「議員」自身とも強力な反対集団とはみなされない（ただし賛成集団の認知において与党「議員」が野党のそれより 2 倍になるのは、与党たるためといつてよい）。

第 4 に、まとめてみよう。その場合、ここでの賛成・反対集団を「市長」「担当課」「議員」という自治体〈内部集団〉と、「国」「県」及び「職員組合」「圧力団体」「住民」という自治体〈外部集団〉に分けることにしたい。そうすると、こういえる。与野党間に比率の格差がみられるものの、与野党とも「国」「県」という〈外部（上級）集団〉を支出削減の強力な賛成集団と認知する一方、「職員組合」「圧力団体」「住民」という地方議会・議員に密着する〈外部集団〉を強力な反対集団とみなしていると。だから、支出削減（財政改革）に対し、地方議会・議員は、一方で上級の国・県の圧迫を配慮しつつ、他方で自らに関連する支持団体の利害や意向も考慮せざるをえないことから、同じ自治体〈内部集団〉の、しかも政策（行財政）運営の統割者とみなす首長・行政部の財政削減ないし改革案へ積極的に反

対しえない、あるいは反対しないというスタンスをとったとまとめうる。しかも 1975 年選以降、首長選の多党〈相乗り〉が進行しつつ、1980 年代に入ると自公民型及び自社公民型の〈相乗り〉がの主流になったことは、首長・行政部に対する地方議会・議員の協調化—前章第 3 節第 4 項のネオ・コーポレート型二元代表制関係—を促し、そうであれば地域政治のコーポラティズム化をもたらしたとみなしたい。

しかしながら、以上はひとまずの仮説とする。というのも、第 1 次石油危機以降、地方でも財政危機に陥入ることによって財政再建・改革が、そして中央で第 2 次臨調が設置されて以降、〈上から〉の行政改革推進が政治課題になったのは紛れもない事実だが、以上ではかかる行財政改革が地方においてどのように進展したのかについてほとんどふれていないといつてよいからである。それゆえ、次節で行財政改革過程をフォロー・アップしつつ、仮説を改めて吟味することにしたい。

- (1) 周知のように、田中自身の学歴の異例さや金脈、ロッキード疑獄問題のみならず、退陣後も派閥の力をもって自民党（派閥）政治に多大の影響を及ぼしてきたことによって、彼ほど様々な論評をみることになった戦後政治家はいないといってよい。だが、政治学的にキチンと彼の政治行動歴を分析する必要がある。というのも、それを分析することは、戦後保守（自民党）政治史の分析とほとんど重層するといってよいからである。彼に関する書物の多さに比して、そうした点からの十分な分析書はみあたらないといえる。それは今後の課題であるが、55 年体制前期までの彼の政治的行動歴を知るには、さしあたり早川茂三『政治家田中角栄』中央公論社、1987 年が好便である。
- (2) 詳しくは、毎日新聞社政治部『政変』毎日新聞社、1975 年参照。
- (3) この経過については、さしあたり牧太郎『小説・新自由クラブ』角川文庫、1986 年を参照されたい。
- (4) 以上の概要については、石川真澄『戦後政治史（新版）』岩波書店、1995 年、第 17 章以下を参照。また例えば、1977 年度の日本政治学会は学会誌を『55 年体制の形成と崩壊』岩波書店、1979 年として組んだ。
- (5) 猪口孝「自民党研究の複合的視点」、『レヴェイアサン』1991 年 9 月、秋季号。
- (6) その労作は、いうまでもなく佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986 年である。
- (7) 石川真澄・広瀬道貞『自民党—長期支配の構造』岩波書店、1989 年、第 3 章、市川太一『「世襲」代議士の研究』日本経済新聞社、1990 年。
- (8) 佐々木毅『保守化と政治的意味空間』岩波書店、1986 年。

- (9) 佐藤・松崎, 前掲書, 第I部第2~3章や石川・広瀬, 前掲書, 第5章の他, 内田健三『派閥』講談社, 1978年, 井芹浩文『派閥再編成』中央公論社, 1988年を参照。
- (10) 石川・広瀬, 前掲書, 第4章, 猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社, 1983年, 第6章, 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社, 1987年, 第1章及び第6章, 佐藤・松崎, 前掲書, 第I部第4章及び第8章, 中邨章「自由民主党の四つの顔」, 中邨章・竹下譲編著『日本の政策過程』梓出版社, 1984年。
- (11) 辻中豊「現代日本政治のコーポラティズム化」, 内田満編『講座政治学Ⅲ・政治過程』三嶺書房, 1986年, 248~259頁。
- (12) 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社, 1986年, 第4章。
- (13) 例えば, 佐藤・松崎, 前掲書, 98~100頁, 中邨, 前掲論文, 前掲書, 58~61頁。
- (14) 石田徹『自由民主主義体制分析』法律文化社, 1992年, 76~82頁及び第II部第1章。
- (15) 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代』中央公論社, 1994年。
- (16) 新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房, 1993年。あわせ, 石田, 前掲書, 第II部第2章と終章を参照。
- (17) さしあたり, 石川真澄「社会党四十四年の歩み」, 高畠通敏編『社会党一万年 野党から抜け出せるか』岩波書店, 1989年, 森田実『社会党の素顔』時事通信社, 1990年などによる。
- (18) 新川, 前掲書, 199~216頁, 同「1975年春闘と経済危機管理」, 大嶽秀夫編著『日本政治の争点』三一書房, 1984年。
- (19) 労働組合の政策参加の実態等については, 篠田徹『世紀末の労働運動』岩波書店, 1989年, 第2章を参照されたい。
- (20) 以上についてより詳しくは, 第3章第2節第1項の選挙部分を再整理・補充した拙稿「戦後統一地方選挙の諸側面」『法学新報』第101巻, 第5・6合併号, 1995年を参照。
- (21) 片岡正昭『知事職をめぐる官僚と政治家』木鐸社, 1994年, 291~294頁。
- (22) 似田貝香門「地域政策と都市の社会的編成」, 蓮見音彦編『地方自治体と市民生活』東京大学出版会, 1983年(鈴木広・他編『リーディングス日本の社会学 7・都市』東京大学出版会, 1985年所収)。
- (23) 主として武川正吾「地方自治体の「財政再建」の過程」, 似田貝香門・蓮見音彦編『都市政策と市民生活』東京大学出版会, 1993年によるが, 福山市の他面については, 同書所収の他論文を参照されたい。
- (24) 蓮見・似田貝「財政危機にともなう都市政策と市民生活の変貌」, 似田貝・蓮見編, 同上書。

- (25) 例えば、村松らは圧力団体調査の結果、やはり C, オフフェなどによりながら、経済的・職業的構成を反映している市場的団体としての〈セクター団体〉、その存立を政府活動に大きく依存している〈政策受益団体〉、体制の一部とはなっているが、イデオロギーや価値体系の点では体制やその政策体系に深く根を下ろしていない〈価値推進団体〉を抽出している。村松・伊藤・辻中、前掲書、16～21 頁。
- (26) C. Offe, "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observation on the West German Case", S. D. Beger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge Univ., Press, 1981.
- (27) さしあたり、山口定「ネオ・コーポラティズムと政策形成」、日本政治学会編『政策科学と政治学』岩波書店、1984 年を参照。
- (28) 注(25)を参照。
- (29) 武村正義『「草の根政治」—私の方法』講談社、1986 年、34～41 頁。
- (30) 篠田、前掲書、94～97 頁。
- (31) 拙稿「戦後の多摩地域の自治体選挙と地方政治家」、中央大学社会科学研究所編『地域社会の構造と変容』中央大学出版部、1995 年、表Ⅳ—14 及び 195～196 頁。

第 2 節 行政改革と地域政治

1973 年の第 1 次石油危機による高度成長の終焉は、高度成長期のように税の自然増を見込んだ予算編成を不可能にした。そして中央地方とも景気浮揚をはかる施策のためもあり、低成長による税収不足を国債・地方債の発行・増額でもって代替させる財政政策をとった。それは 1980 年代にかけて財政危機をうみ、財政再建を政治課題化した。政治は、財政再建のため既存の税体系下における増税か、それとも税体系の改変による増収かの岐路に立たされることになった。ところが、大平（正芳）政権下における後者の試みが挫折した後、前者の選択肢も否認する「増税なき財政再建」が、1981 年 3 月発足の第 2 次臨時行政調査会（以下、単に臨調とする）に委ねられることになった。そのため臨調では、長期的で総合的な行政改革という課題と当面の財政再建という課題が混淆し、実際には後者の課題に関する答申・視座が前者に引き継がれたといえてよい。

それはともかく、2 年間にわたる臨調はマス・メディアを触媒に行革フィーバーを生み出し、地方自治体をも行革熱に巻き込んだ。しかも大平

急死後の鈴木（善幸）内閣を継いだ中曽根内閣は、臨調解散後も答申実施の監視とさらなる行革推進のためとして1983年3月に臨時行政改革審議会（以下、第1次行革審とする）の設置を決定する一方、1984年には教育改革のための臨時教育改革審議会をスタートさせるとともに、翌1985年には税制改革の必要性を鮮明にした。大平政権下で挫折した新大型間接税（売上税＝消費税）の再導入をはかろうとした税制改革には再び挫折した⁽¹⁾が、第1次行革審（1986年6月解散）は1986年10月に新行革審（以下、第2次行革審とする）の設置へ延長され、行政改革のみならず当面、喫緊の地価対策（そのため土地臨調と称された）に対処することになった。そして新大型間接税の導入という税制改革は、中曽根（康弘）内閣を継受した竹下内閣下で1988年末にようやく達成された。しかしながら、同内閣下で露顕したリクルート汚職問題等は選挙制度改革を中心にする政治改革を新たな政治課題化する中で、第2次行革新審はさらに延長され、1990年に発足した新々行革新（以下、第3次行革審とする）は第2次行革審の最終答申である「国・地方関係の見直し」答申を継受し、地方分権改革の推進を焦点化することになった。

こうしてみると、第1次石油危機を契機にした低成長期への移行は、戦後体制そして高度成長体制の転換期たらしめたといえる。その内実と診断等をさて措くならば、〈改革の時期〉一地方自治制度にそくして言えば、制度の形成と運用の時期から改革の時期に入ったといっていよいよを生み出したといえよう。もっとも、かかる〈改革の時期〉は現時点でも継続しているゆえに〈改革の準備期＝過渡期〉ともいえるのだが、とにかく本項は既述のごとく1955年体制の崩壊前（1980年代末頃）までを対象にする。それゆえ、臨調下の行革フィーバーから第1次行革審を経て、第2・3次行革審で焦点化されることになった新たな中央地方関係・地方分権論の状況については、現在も進行中であることから独立項で検討してみることしたい。しかし、それには財政破綻とその再建が政治課題化した臨調から第1次行革審の過程を、中央地方関係の問題として押えておく必要がある。とはいえ、財政破綻の根底にある税制問題については、筆者にとり全く言及しえるところではない。財政問題についてもそうした類いといえる。そこで本節では、行政改革に主たる焦点をあて、臨調から第1次行革審が対

地方にどのような課題や争点を投じたかについてフォロー・アップし、次いで地方行政改革をめぐる地域政治を細見しながら、第2・3次行革審以降における新たな中央地方関係・分権論の状況について若干の考察を行うことにしたい。

- (1) 内田健三・金指正雄・福岡政行編『税制改革をめぐる政治力学』中央公論社、1985年を参照されたい。

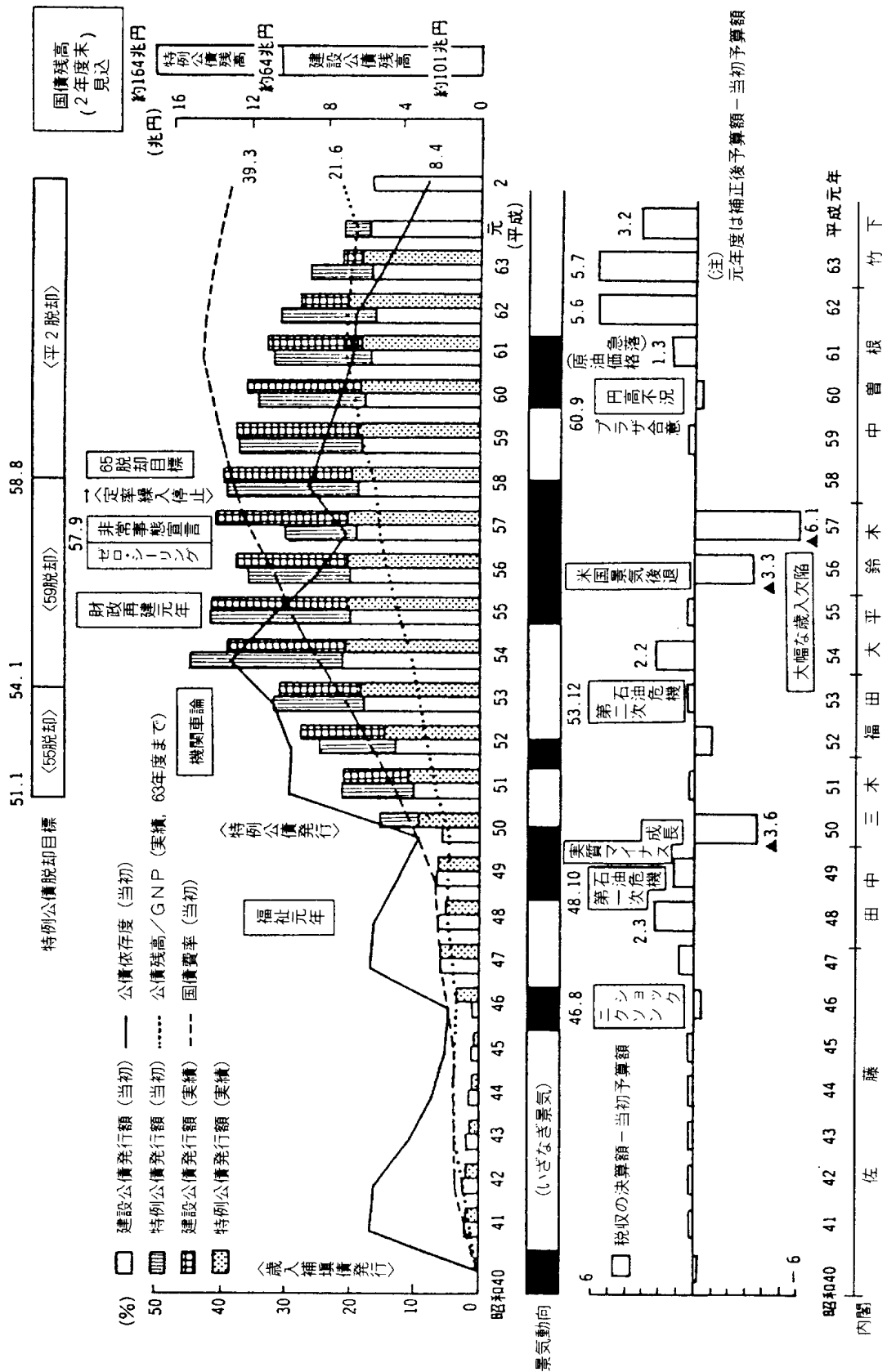
第1項 財政破綻と行政改革

臨調では財政再建と行政改革が混淆し、実際には当面の前者課題に関する答申・視座が後者課題に引き継れたとのべたが、そもそも財政再建を喫緊の課題化したものは何であったのか。それには政治が深くかかわっていたといえる。その点を図4—2—1によって瞥見してみよう。

1973年、田中内閣は〈福祉元年〉を唱え大型予算を組んだ。だが、彼が推進しようとした「日本列島改造論」と第1次石油危機は、超インフレを惹起した。そのため、政敵の福田赳夫を蔵相に希い総需要抑制策に転ずることになるが、74年7月の参議院選挙を配慮した田中首相は予算編成にあたり大規模減税を組み込ませた。しかしながら、自民党は参院選に敗北し、また田中首相の金脈問題もくわわって彼は退陣することになった。しかも1974年度は戦後初の実質経済成長率がマイナスに陥入ったことにより、次年度には深刻な歳入欠陥が予測された。そのため三木内閣下の1975年度予算編成にあたっては、歳入不足を補うために大量の特例（赤字）国債の発行—実績で約2兆円—が行われるとともに、戦後初の一般会計減額補正も行われた。こうして1975年度における国債発行の急増は、〈国債を抱いた財政〉から〈国債に抱かれた財政〉への転換をもたらし、以後における国債依存の財政体質を決定的にしたとされる⁽¹⁾。

実際、特例（赤字）国債及びそれと建設国債をあわせた国債全体の発行額急増、それへの財政依存率は1975年以降も拡大し、依存率では79年の約50%が、発行実績額では80年の約14兆2,000億円—うち赤字（特例）国債は7兆2,000億円—がピークとなった。こうして1980年度を目途とした特例国債依存の脱却は脆くも崩れただけでなく、その後も国債依存体

図4-2-1 財政改革の歩み



(注) 臨時行政改革推進審議会『行革審・全仕事』ぎょうせい、1990年、447頁。

質は改善されず、再設定された 1984 年度の脱却目標はさらに 1990 年へ延長されることになった。したがって国債残高は年々増加し、1976 年には約 22 兆円、GNP 比率 10%を超えるとともに 1979 年には約 56 兆円、25%台へ拡大し、さらに 1984 年には約 124 兆円、40%を突破し、次時代へ大幅な借金のツケ回しをすることになった。

他方、地方自治体も高度成長の終焉とともに財政逼迫に陥入ることになった。ところが地方交付税率の引き上げはなされなかった。国も財政難にあるというためであった。にもかかわらず国の景気対策のための公共事業拡大による地方負担増が求められた。こうして 1975 年以降、地方の収支ギャップは構造化するとともに、財源不足は地方交付税の不足分を補う特別会計借入金を地方債の増発によって補填されることになった。そのため地方債依存率も、1975 年以降には 10%以上が常態化した。そしてまた地方の借入金（交付税特別会計、企業債、地方債）残高も、1975 年の 14 兆円強から 80 年には 2.5 倍の 39 兆円強、84 年には 3.9 倍の約 54.4 兆円にまで拡大することになった⁽²⁾。

ところで話をもどすと、1976 年度の予算編成ではさらに国債依存度を高める中で景気対策に重点が置かれ、〈福祉元年〉予算とは逆に公共事業関係費を優先し社会保障関係費を抑えた（以後、後者はますます縮小する）。そして政府（大蔵省）は、特例（赤字）国債の増発と特に 3K（米、国鉄、国保）の赤字拡大に危機感を抱き本格的な財政再建＝税制改革を画策し始め、自民党も政務調査会に行財政改革特別委を設けた。しかし、財政再建は脆くも崩れた。というのも、1976 年末のロッキード選挙で自民党は過半数割れの大敗北を喫したことから 77 年夏の参議員選挙のために景気回復策をとるという利益政治圧力を強めたこと、それに 1978 年末の第 2 次石油危機にもかかわらず大幅な貿易黒字を続ける日本への先進国の批判（世界経済浮揚のための日本機関車期待論）に応えるために内需拡大策を取り財政再建を後回しにせざるをえなかったからである。

とはいえ、政府財政審議会（日経連・桜田武会長）は、1978 年度の予算編成にあたり財政健全化を強く求め、特例（赤字）国債発行の減額と国債依存率の大幅な引き下げが必要であるとともに、少なくとも一般行政費のうち経常経費の伸び率をゼロにすべきとした。また、この年の 1977 年に

は、自民党の行財政改革特別委は旧行政調査会と合体した行財政調査会に再編され、行政改革を念頭にした財政再建へ乗り出した。こうしたこともあって、1978年度予算編成は、高度成長以降、初の一般行政費・経常経費のゼロ・シーリングとなった。しかし歳入欠陥はいかんともしがたく、結局、次年度税収を一部先食いするという財政破綻を顕わにしたのである。

しかも1978年11月の自民党総裁予備選挙では、予想に反して大平正芳が田中派の支持をえて大勝し大平内閣の誕生になったが、同内閣は第2次石油危機にみまわれた。そのため1979年度予算は、日本機関車論の国際公約もあり、内需拡大策を再び国債増発でしのぐことになり、1980年は前述したように国債発行額が約14兆2,000円まで達した。しかし、もはや誰にも明白な財政破綻状況は、1979年、大蔵省と税制審議会をして次年度を目途にした一般消費税（導入）大綱を提示せしめ、大平内閣の税制改革策を促した。そのこともあって、大平政権は1979年9月に解散、総選挙へうって出た。だが一般消費税導入については、野党の猛反発のみならず、自民党内の足並みの乱もあり、大平首相は選挙中その80年度導入の断念を表明したものの、一般消費税導入問題は一大選挙争点となり自民党の大敗北となった。その結果は、大平首相の責任を問う福田派中心の反主流派とのいわゆる〈40日抗争〉である。田中派の支援と新自由クラブとの連携によってかろうじて政権を保持した大平首相は、〈財政再建元年〉を宣するとともに、1980年度予算編成にあたっては国債発行額を減額する閣議決定を行った。ところが、鉄建公団のカラ出張、国際電信電話公社（KDD）社長の交際費流用という公費天国問題に対する批判の高まりから、財政再建にくわえ公務員の綱紀粛正と歳費削減という行政改革を強調せざるをえなくなっていた。

しかも1980年5月、自民党内の主流と反主流派の確執（いわゆる角福対決）がからみあって社会党の内閣不信案が衆議院を通過し、いわゆるハプニング解散となった。この選挙中、大平首相は急死したが、それへの同情もあって自民党は大勝し、大平政権の行財政改革を引き継ぐ鈴木内閣の誕生となった。だが、財界は財政破綻下の歳入不足を補う法人税率の引き上げ構想を危機感を抱いた。他方、鈴木内閣で行政管理庁長官へ就任した中曽根康弘は、次期政権を狙う政治的思惑から臨時行政調査会の設置構想

を打ち出し、80年9月、その閣議決定をえた。こうして1962～64年の第1次臨時行政調査会の活動から約20年ぶりに、経団連名誉会長の土光敏夫を会長とする第2次の臨調が1981年3月に発足し、2年間の活動を開始することになるのである⁽³⁾。だが、この臨調設置に対する思惑において、当面の財政再建と中長期的な課題としての行政改革は別立てと考えられていたにもかかわらず、前者がまずもっての検討課題に組み入れられることによって両課題が一体化することになったこと⁽⁴⁾に注意しておかねばならない。

かかる点を定礎したのは、次の事態にあった。すなわち、会長職を受諾した土光は、彼をバックアップ—臨調への提言や答申実施を促進—するために経済5団体の長からなる行革推進5人委員会を発足（財界一体化）させる一方、臨調発足直前に鈴木首相へ「答申の実行」「増税なき財政再建」「自治体も含めた行政全体の改革」「官業の民営化、民間活力の活用」という4点を申し入れた。これを受け入れた鈴木首相は、臨調発足にあたり、まずもって1982年度の予算編成にむけて当面の課題たる財政再建に応える具体策の提示を求めると同時に、発足後には行政改革を内閣の最重要課題として政治生命を賭けると宣したのである。しかもマス・メディアによって〈清貧〉に甘んずるとデフォルメされた財界総理の土光が臨調委員長に就任したことと、鈴木首長が行革に命運を賭けとしたことなどは、行革熱（行革を天の声・地の声たらしめる効果）を生み出した。そして時とともに、臨調は〈現代の枢密院〉だとも称されることになった。

こうした状況を巻き起した臨調は、1981年7月に第1次（緊急）答申を行った⁽⁵⁾。それは、行革理念の提示と「増税なき財政再建」のための〈緊急の外科手術〉として次年度予算編成に対する指針が中心となった。この答申に至る過程で、税制改革（消費税導入）によって財政再建を図ろうとする大蔵省が、いわゆる財界主導の「増税なき財政再建」路線に便乗したとされている⁽⁶⁾。そして臨調と政府・自民党を架橋することになったが、先述した自民党の行財政調査会（橋本龍太郎会長）であった。こうして臨調活動の基本姿勢^{スタンス}は「増税なき財政再建」が基軸になるが、単なる財政再建でなく行政改革も課題とされていたことから、その検討・審議は多面にわたることになったことはいうまでもない。

しかしながら、臨調審議・答申のそうした全体面を取り上げることはできないし、本項の主意でもない。そこで本項では、戦後の地域政治という本稿自体の観点から、臨調の過程については土光会長が申し入れた「自治体も含めた行政全体の改革」へ焦点を当て、その点にかかわる政治過程の概要についてフォロー・アップすることにした。だが、かかる点に関する過程には、臨調に続く臨時行政改革審議会の活動もかかわり、むしろ臨調以上に重視しなければならないといえる。とすれば、例えば3段階に分けられている臨調2年間の活動⁽⁷⁾はむしろ一括し、臨調以前期、臨調期、臨調以後期の3期に区分した方が好便といえる。以下、かかる時期区分から行政改革過程をフォロー・アップすることにする。

さて、臨調以前期において、地方自治体は既に行財政改革に取り組み始めていた⁽⁸⁾。その点の詳細については次項に譲ることにし、中央レベルの動きとして注目しなければならないのは、三木・福田・大平政権下における第16次(1974～76年)と第17次(1977～79年)の地方制度調査会の活動であろう。

第16次調査会は、革新(首長)自治体期の終期、高度成長が終焉を告げる中で進行した。そこで最大の議論となったのは、前述した地方財政の窮迫化、地方債依存率の高まりから自治省が提起した〈地方財政の硬直化〉是正論であった。自治省がかかる議論を提起したのは、一方でかつて1966年の国債発行時に大蔵省がキャンペーンに使用した〈財政硬直化〉という言葉の借用し、政府部内の対抗手である大蔵省に一高度成長終焉後の新状況において一財政上の先手を打とうとするものであった。だが他面、そもそも〈地方財政の硬直化〉とは義務的経費(とりわけ人件費)の固定化と拡大によって財政運営が非弾力化することだとし、実質的には人件費問題を狙上に乗せるものであった。そのため革新系議員委員の反発・反論をまねき、党派色の濃い議論となった⁽⁹⁾。そうした中で自治省は、1975年3月に地方公務員のラスパイレス指数(国家公務員給与比較)を発表し、5月には人件費の抑制と公共料金の適正引上げを通達、さらに翌年1月には地方公務員給与実態調査結果を公表した。これらは革新勢力、とりわけ全日本自治団体労働組合(自治労)の反発を強めた⁽¹⁰⁾。しかし、基本的には自治省の意向にそう答申がまとめられた。こうした第16次調

査会の答申過程は、革新（首長）自治体を中心にした地方公務員の給与問題に世間の耳目を集めることや、中央の財政的圧迫や赤字団体化を免れるための措置（号棒ダウン、プラス給停止など）の効果をうみ出しつつ、臨調へ受け継がれた。

続く第17次調査会の特色は、新しい社会経済情勢に対応する地方制度改革が求められるとし、その中長期展望として「国、地方を通ずる行財政の簡素効率化」と「地方分権の推進」を明確にしたことであった。しかも後者に関しては、従来のような中央・地方の事務配分論ではなく、広く公共的課題の機能分担視座が必要だという機能分担論⁽¹¹⁾—委員審議では十分消化されたといえなかった—が導入された。ところが、かかる中長期的展望を継受した第18次調査会（1979～81年）は臨調設置に遭遇することになった。しかも、「自治体も含めた行政全体の改革」を掲げた臨調と地方制度調査会の間では、地方行財政問題についてどのように検討課題を分担し調整するかが煮詰められたわけではなかった。むしろ自治省は臨調に対して防衛的であった⁽¹²⁾。しかし実際には、地方制度調査を存置せしめ—会長林敬三を臨調委員に包摂—しながらも、臨調から行革審が具体的な改革指針や方策を提示することになった。このため第18次調査会以降、地方制度調査会の存在感はますます希薄化した。こうして舞台は臨調へ移ることになった。

しかし臨調の舞台をみる前に、地方側の動向も散見しておこう。というのも、全国市長会が1976年6月に「低成長下における都市政策に関する提言」を、1976年7月には「〈地方の時代〉における都市政策に関する提言」を発表した他、全国革新市長会も1976年と78年に「地方自治確立のため地方財政改革への提言」を発表し、さらには自治労が1976年に「自治体行財政改革への提言」を行ったからである⁽¹³⁾。しかし、全国市長会と全国革新市長会及び自治労の提言にはかなりの相違がみられた。

全国市長会の場合は、高度成長期と低成長期移行への〈反省と再出発〉という観点に立ち、都市行政の〈合理化・能率化〉〈企業的経営理念の導入〉〈広域的運用〉を提唱する。そしていわゆるバラマキ福祉批判に対しては、福祉見直し論がそのまま福祉後退になってはならないとしつつも、国と自治体との責任分担の明確化と財政的見直しを踏えた計画的福祉行政の

推進の他、市民の自立・自助と適切な負担の必要性を説く。要するに、新保守主義的スタンスが強くうち出されていた。これに対して革新市長会の場合は、そもそも現下の財政危機は都市化による行政需要の多様化と量的拡大、中央の経済優先政策とその自治体しわ寄せ、ナショナル・ミニマム欠如の自治体肩替りに帰因するにもかかわらず、集中・集権的な行財政システムの改革を放置してきたところに惹起したもので、自治体の福祉行政を過剰とするのは本末転倒だと激しく反発する。ここには、社会民主主義的な立場をみることができる。そうして自治体の提言には、コーポラティズム化の志向がみられた。というのも、現在の地方財政審議会を発展・改組する形で、国・地方6団体・職員組合の三者代表（または各々が推薦する学識経験者）からなる「地方行財政審議会」を設置すべきとしていたからである⁽¹³⁾。

地方側はこうしたスタンスの相違を抱えながらも、臨調に対する一抹の不安と期待がなかったとはいえない。というのは、これまでの地方側の提言・要求や地方制度調査会の答申等のほとんどが、中央（省庁）に無視されてきたといってよいからである⁽¹⁴⁾。

さて臨調は8専門部会を設けたが、実際の審議が進行したのは行革の理念と中長期ビジョンを確立する第1専門部会と、前述した鈴木首相の要請（1982年度予算編にあたっての具体的改革案提示）を受けた第1と第2（行政の在り方の見直しによる中央地方の支出削減・収入確保及び中央地方の行政の合理化・効率化）の特別部会であった。そして1981年7月10日、第1次（緊急）答申がなされた。

第1専門部会は、討議らしき討議を経ぬまま、「活力ある福祉社会の実現」と「国際社会に対する貢献の増大」という2つの行革理念と、そのもとにおける「変化への対応」「簡素化、効率化」「信頼性の確保」という3つの行革視点を提示した。そして、それらは—3つの行革視点に「総合性の確保」を付加し—1982年7月の第3次（基本）答申に継承された。そこで「国際社会に対する積極的貢献」とは貿易、金融、国際協力、防衛等にわたる多面的な対外政策を展開することによって資源、エネルギー、食糧等も確保しようとする総合安全保障の確立を、また「活力ある福祉社会の建設」とは追い付き型近代化を達成したという前提のもとに、外国型モデルでは

ない〈日本型福祉社会〉をめざすべきという含意であった。特に後者は、〈大きな政府〉を形成してきた西欧型の福祉国家化がいわゆる先進国病をもたらしたとして否認し、個人の自立・自助、家庭・近隣・企業の互助、民間活力という私的扶助機能を基本とし政府の役割を補完化するというものであった⁽¹⁵⁾。さらに言えば、新保守主義のイデオロギー—〈福祉元年〉宣言にみられた制度的な「福祉」資本主義国家から市場的な福祉「資本主義」社会への転換—を宣明にしたものであった⁽¹⁶⁾。

他方、第1・2特別部会による緊急の改革方策答申は、82年度予算編成にあたっては新規増税を行わず、特例（赤字）国債発行の減額をはかるべきとした。そのため、自治体関連では3つのタイプの施策が削減対象とされた。第1は、専ら国が施策の責任主体であるが、自治体に負担の一部を転嫁するもの（答申過程でも最も難行した都道府県による国民健康保険費と児童手当負担の一部肩替りなど）。第2は、国と自治体の共同責任事業であるにもかかわらず、一方的に国の負担分の支出を抑制しようとしたもの（公立文教施設の整備費削減など）。第3は、専ら自治体固有の権限領域に属する施策に対して禁止ないし抑制措置をとろうとするもの（自治体単独事業としての老人医療の無料化や軽減の廃止など）である⁽¹⁷⁾。また、「増税なき財政再建」の文脈から自治体行政の合理化・効率化に関し、やはり自治体の権限に属する諸点、すなわち職員定数の合理化、給与・退職手当等の適正化、定年制の早期導入を求めた。

こうした第1次（緊急）答申については、様々なアクターの積極・消極的な評価や対応をみた。それは臨調に対する基本スタンスの表明であった。その概要は、以下のものであった⁽¹⁸⁾。

第1は、各政党レベルである。自民党は与党として答申を大筋で了承し、82年度については増税なき予算編成を行うとした。そして臨調及び政府の行革推進本部と自民党との橋渡しの中軸になったのは、前述した党行財政調査会（橋本龍太郎会長）であった。これに対する野党は、一方の極を財界主導の反動的行革と批判する共産党とし、他方の極を「増税なき財政再建」のため行革断行を求めてきた主張にそうとする民社党—それに臨調の努力を評価するという新自由クラブ、社民連—とするならば、社会党と公明党は部分的に評価するが総体として不満という態度であった。もち

ろん、これらは公式表明であって内実ではない。例えば与党自民党の場合、党行財政調査会とは別に、本四架稿や整備新幹線、関西新空港などの大型プロジェクトに対する慎重方針が打ち出されることに反対する議員協議会や過疎化地域等へ財政的配慮をしてきた地域特例措置の廃止に反対する議員連盟を結成するなど、利益集団を背後にする各論反対派が蠢動し、政府（行革推進本部）主導の答申に不満が沈殿していたからである。

第2は、利益集団レベルである。財界は土光会長を全面的にバックアップするため、臨調発足前に経済5団体団（経団連、日経連、日商、経済同友会、関経連）による行革推進5人委員会を発足させていた。そうして企業「増税なき財政再建」のため、第1次答申にかけては日建連・建設業界の公共事業削減や補助金カットへの反対圧力封じ、その後も中小企業をかかえ、景気対策上、行革が中小企業へしわ寄せをするのではないかという日商の不満を押えこんだ。このような財界の一体化に対して労働界は、臨調に2名の委員（総評副議長の丸山康雄＝自治労委員長と同盟代表の金杉秀信＝全造船委員長）と2名の参与（総評議長の槇枝元文と同盟会長の宇佐美忠信）、それに専門委員として同盟・政策推進労組会議事務局長の山田精告を送り出したにもかかわらず、両者の基本的なスタンスはかなりのズレ・亀裂をみせた。

それは、前章第3項でみた労働界の^{ヘゲモニー}主導権争いに帰因していたといえる。総評は景気後退による雇用と労働条件の悪化を気づかいながら、行革に政治改革の契機を、すなわち55年体制におけるいわゆる政官財の三角同盟をつき崩す契機をみい出そうとした。これに対して同盟と政策推進労組会議は増税＝経営悪化を危惧し、臨調発足とともに行革推進国民運動会議を結成して財界と親和的な臨調支援の言動をとり、第1次答申も大筋で評価するとした。しかし総評は、行革に不安と期待—行革による大量解雇の発生と公務員の労働基本権回復の契機—を抱きながらも、結局、第1次答申は行革ではなく財界主導の増税回避＝財政節減策にすぎないと批判した。

そもそも総評は、臨調へコミットすることに躊躇があった。にもかかわらず、政官財三角同盟の「暴走をおさえるための“試行的参加”」ということで、自治労委員長の丸山を臨調委員に送り出した⁽¹⁹⁾。丸山は独自に臨調

対応のスタッフ組織をつくり、臨調スタートから次々に意見書等を提示⁽²⁰⁾するなど孤軍奮闘した。しかし、同盟代表との亀裂もあり、多勢に無勢であったといってもよい。そして彼の組織母体である自治労も第1次答申に対しては、それが総体として教育・福祉・医療など国民生活へのしわ寄せを強要し、地方自治（雇用・給与）への介入を正当化する一方、防衛や大企業の優遇策を棚上げする財界主導の反国民的行革だと批判しながら、地域住民と連携して自治・分権・参加を実現する〈真の行政改革〉を進める運動へ傾注するとした。そのため自治労は、これまでの左翼的な生産点闘争を労働組合の社会的責任、国民的利益への寄与という観点から拡大し、地域活動へ積極的にコミットして住民と連携しながら国民生活の拡充をはかるという〈地域生活圏闘争〉を提起した。しかしながら、かかる闘争は自治体の単組レベルにほとんど浸透しなかったといってもよい。それだけでなく、臨調から行革審の審議が地方行革に波及してくると、自治労は反行革運動を展開することになった⁽²¹⁾。以上については、次項で詳しくふれた。

第3は、労使関係からみれば自治労の対極となる地方6団体と両者の傘に当たる自治省のスタンスである⁽²²⁾。

地方側に臨調への期待、積年の中央地方関係の改善が図られうるかもしれぬという期待がなかったわけではないとした。地方6団体は臨調が始動すると行革推進特別委員会を発足させ、中央地方の役割分担の明確化をはかるべき等の意見書を公表した。しかし、何程かの期待は裏切られ、むしろ不安が適中した。とりわけ都道府県にとっては国保の一部肩替りが、また市町村にとり公共事業の地域特例措置の廃止方向は意想外であった。そのため地方6団体は典型的な総論賛成・各論反対のスタンスとなり、かかる地方への負担転嫁に反対を表明し、特に地域特例措置の廃止に対しては対象地域の知事・議長が自民党議員を巻き込んで強力な抵抗運動を展開した。また全国革新市長会は、第1次答申は行革とは何かの基本論議を回避した無責任な答申だと断じた。

他方、自治省は臨調に警戒心を示し、防衛的スタンスをとっていた。それは、いうまでもなく地方行財政問題に関する政府部内での同省の主導権を確保するためといえた。だから第1次答申で都道府県による国保負担の

一部肩替りが打ち出されるや、それを阻止するため厚生省と激しくわたりあったし、地方制度調査会も総体として地方への負担転嫁をせまる答申へ反対を表明した。しかし、臨調が地方制度調査会や地方財政審議会ぬきのバイパスから、否応なしに地方の行財政問題に踏み込むことになることをみとった自治省は、その主導権を失わないがためといってよいが、地方に行財政改革の推進を督励（1981年6月9日の都道府県財政・地方課長会議における要請）したり、同省が懸案としてきた地方公務員の給与是正や定員抑制などを第1次答申を楯に推めることになった。それは地方の改革実績をもって同省の権限領域への介入を妨ぐ策といえた⁽²³⁾。

さて、こうした中で第1次答申を受けとった鈴木内閣は、1981年8月、答申の基本的な実施をはかるため「行財政改革に関する当面の基本方針」（行革大綱）をまとめ、次いでそのために必要な法改正を一括する行革臨時特例法案を国会に提出した。地方への財政的な負担転嫁を基軸にし、しかもそれらを一括法案化するという問題性⁽²⁴⁾を含んだ同法案は、11月にかろうじて国会を通過した。だからといって臨調と政府・与党との関係は、順調な歩調をたどったわけではない。というのは、この行革国会の過程で82年度の歳入不足がいかにともしえなくなり、政府（大蔵省）の増税案が再浮上することになり、両者は対立関係に入ったからである。この対立の調整は、臨調委員の瀬島龍三（伊藤忠相談役）が主宰したとされる〈裏臨調〉でなされ、臨調・財界側が〈増税なし〉を放棄し〈歳入削減優先の増税〉でひとまず落ちついた⁽²⁵⁾。

かかる対立・緊張関係を内包しつつ、1981年9月に活動を再開した臨調は、まず旧8部会を4部会に再編整理した。理由は、今後臨調は〈行政改革本来の課題〉及び第1次答申の〈積み残し課題〉と〈中長期的課題〉との関連を明確にして審議すべきだということにあった。また、臨調委員と各部会との連絡が不十分で部会主導・官僚主導であるとの批判から、委員・部会長等連絡懇談会を設けた⁽²⁶⁾。そして臨調は、マス・メディアと国民の関心を臨調へ引きつけておく政治的狙いから急拠、1982年2月、国民受けのする車検期間の延長や経済的規制緩和など24項目の許認可等の整理合理化に関する第2次（中間）答申を行った。以後、3月に基本答申項目が確定されて7月の第3次（基本）答申となり、1983年2月の第4次

(行革推進体制) 答申と 3 月の第 5 次 (最終) 答申となった。

しかしながら、第 3 次答申前後には臨調・財界の再確執そして政変が生じていた。82 年 7 月、鈴木内閣は前年度のゼロ・シーリング以上にマイナス・シーリングを決定した。第 1 次答申に拠った削減効果はほとんどなく、次年度予算にとって歳入欠陥が確実視されるにいたったからである。かかる歳入欠陥は、歳出削減以上の方途—増税ないし特例 (赤字) 国債の増発—を余儀なくさせ始めていた。そうした中で与党・自民党は、生産者米価の引き上げを決定した。それに人事院勧告による公務員の昇給もからんでいたため、土光会長の辞任発言騒動が惹起した。鈴木内閣は、9 月に財政非常事態宣言をした。しかし、公約した 85 年目標の特例国債脱却は誰の眼にも不可能とみなされるようになったことや、財政再建に政治生命を賭けるというかつての発言 (約束) からか、鈴木首相は 10 月に突然の辞任表明を行った。そのため総裁予備選挙を経て、11 月に中曽根内閣の誕生となった。だから、第 4 次と第 5 次答申は中曽根内閣下で行われることになったのである。

ところで、新たな 4 部会編成の中で地方に主としてかかわるのは、第 3 部会「国と地方の機能分担等及び保護助成・規制監督行政の在り方」であり、その専門委員・参与は表 4—2—1 のようであった。そして第 3 部会を含めた各部会の主要検討課題から基本答申事項を臨調が了承したのは 1982 年 3 月末であった。第 3 部会のそれは、(1) 国と地方の機能分担の在り方、(2) 地方財政制度の在り方、(3) 広域行政の在り方、(4) 地方の減量化と効率化、(5) 地方事務官制度の見直し、(6) 国の地方出先機関の見直し、それに補助金等の整理合理化と許認可等の見直しであった。しかしながら、各部会の答申事項に関しては真向から意見が対立する状況にあり、部会全体のコンセンサスをうるのが難しいとされる⁽²⁷⁾中で、特に民営化にかかわる第 4 部会「三公社五現業、特殊法人等の在り方」の動向がマス・メディアの注目を浴びることになった。後者の民営化の過程は他文献⁽²⁸⁾に譲り、第 3 部会の経過を追ってみよう。

第 3 部会は、検討課題の範囲に関する事務局メモをもとに、地方制度の現状と問題点に関する自治省の説明、許認可に関する関係省庁のヒアリング、行革に関する地方 6 団体の意見聴取などを経て、1981 年 12 月に検討

表 4—2—1 臨調委員と第 3 部会の専門委員・参与

		氏 名	役 割 ・ 経 歴 等
臨時行政調査会	会長	土 光 敏 夫	経済団体連合会名誉会長
	代理	圓城寺 次 郎	日本経済新聞社顧問
	委 員	林 敬 三	日本赤十字社長，地方制度調査会会長（元統幕議長）
		宮 崎 輝	旭化成工業社長（前行政監理委員会委員）
		瀬 島 龍 三	伊藤忠商事相談役（元大本営参謀）
		辻 清 明	国際基督教大学教授（東大名誉教授）
		谷 村 裕	東京証券取引所理事長（元大蔵省事務次官）
		金 杉 秀 信	全日本労働総同盟副会長，全造船委員長
		丸 山 康 雄	全日本労働組合総評議会副議長，自治労委員長
第 3 部 会	長	亀 井 正 夫	住友電気工業社長
	代理	下河辺 淳	総合研究開発機構理事長（元国土庁事務次官）
		飯 島 清	政治評論家（元中曽根康弘秘書）
	専門委員	赤 澤 璋 一	富士通社長（元通産省重工業局長）
		中 野 和 仁	農林漁業金融公庫総裁（元農林省）
		山 田 精 吾	政策推進労組会議事務局長
	参 与	加 藤 一 明	関西学院大学教授，日本行政学会会長
		川 島 廣 守	（元内閣官房副長官，元警察庁長官）
		北 野 重 雄	日本商工経済研究所会長（元通産省）
		小 林 昭 三	早稲田大学教授
		佐 藤 義 哉	日本行政書士会連合会会長
		首 藤 堯	公営企業金融公庫総裁（元自治省）
		末 次 一 郎	青少年育成国民会議長代行
		千 田 恒	産経新聞社論説委員
	与	高 橋 寿 夫	日本国有鉄道監査委員会委員（元運輸省）
		原 田 廣	中日新聞東京本社論説委員
		山 田 敬三郎	三菱商事会長
		山 本 正 淑	厚生団理事長（元厚生省）

（注）第 3 部会の代理である下河辺と飯島は参与である。

事項の試案を臨調委員に提示した⁽²⁹⁾（この間，関西経済団体連合会・行革研究会による〈地方庁〉構想の提示や許認可等に関する第 1 分科会の設置をみた）。この試案で注目されることは，次の 5 つの基本原則を示したことである。（1）国・地方を通じた行政責任の所在の明確化と行政の簡素化，効率化，（2）国民負担の軽減と自立，自助の精神の確立，（3）民間の創造的活力の高揚，（4）縦割り行政の弊害除去，（5）長期目標の設定と当面とるべき措置の明示，である。こうした基本原則がどのような審議を経

て形成されたのか不明であるが、(2) (3) は明らかに第1部会の行革理念・視点を地方にも浸透させようとするものであり、後述の第3次(基本)答申における改革理念になったといえる。

それはひとまずおいて、1982年3月には各部会事務局より、基本答申にむけた主要検討課題に優先度(4ランク)に付した原案が提示された。ところが、この事務局案に対しては委員・部会長等連絡懇談会で異論が続出した。異論の基調は、原案が最重点項目を「行政改革の理念」と「三公社の経営形態」に絞り、他を先送りしているということにあった。ここに部会内審議の異論輩出以上に、各省庁の改革に対する抵抗が看取される。同懇談会は、基本答申項目をもっと広く全般的なものにすること、各部会で調整困難な課題については部会長の意見を付して臨調委員のもとに上げ、委員で審議・決定する方向をとった。そして同懇談会は、基本答申にむけた主要課題をAランク(基本答申にもり込む項目)とBランク(基本答申後の答申にもり込む項目)に分別し、それらを確定した。第3部会関係では、地方事務官制度、国の地方出先機の事務、許認可等の見直しはBランクに、国・地方の役割分担、地方財政制度、広域行政の在り方及び地方の減量化・効率化、補助金の整理合理化がAランクにされた⁽³⁰⁾。これを受けた作業が5月の部会報告となり、7月にはそれを整理・補正した第3次(基本)答申となった。

第3部会の答申は、「国の行政と地方の行政とは対立するものではなく、共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあるという考え方」に立ち、徹底した減量と膨張抑制への努力とあわせ、「新たな視点」から地方行政の場に「選択の負担」の仕組みを明確に位置づけることが改革理念であるとした。そうして、次の基本的な改革方策を示した。第1に、国と地方の機能分担に関しては、(1)住民に身近な行政はできる限り自治体で処理されるよう、事務の再配分を推進すること、(2)地域住民の意思が最も反映され、地方自治が最も実現されやすい市町村の行政機能を強化すること、(3)国の自治体に対する規制や関与の積極的な緩和をはかること、である。また第2に、地方行財政の在り方に関しては、(1)民間の自立、自助を基本とする民間活力の活用、(2)地方行財政における「選択と負担」の仕組みの導入と自治体間の財源の均霑化などによる地方行財政の自律性

の強化、(3) 補助金等の一般財源措置化を含む整理合理化の推進、(4) 自治体みずから事務・事業や組織・機構の整理合理化と定員、給与・退職手当等の適正化をはかること、である。

こうした第3部会の答申に対する各政党や新聞の反応は、総括的にいうと抽象的で検討不足であり、分権化への改革が不徹底であるばかりでなく、具体的な改革策への切りこみ不足であるなどなどであった⁽³¹⁾。そうした中で、第3部会の報告及び答申は〈新々中央集権〉化を図ろうとするものだという批判がみられた⁽³²⁾。以下、かかる観点による批判的諸点を敷衍してみよう。

第1に、答申における「共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う」という機能的な中央地方関係の観点—第17次地方制度調査会の答申を下敷にしている—に関して、部会報告ではその前段に「総体としての行政」としてという文言があった。だから、かかる中央地方の機能的分担論の前提には、行政が中央から都道府県・市町村まで統一したピラミッド型構造をなしているという想定があり、中央政府と地方政府の行政は別個である（政府間関係）という発想がみられない。言いかえれば、行政に先行する政治の存在を否定し、自治体を独立の政府として認めていないだけでなく、国と自治体の関係を行政的な上下関係として捉え、自治体が国の方針や政策に一方的に順応するような形での両者の連動性、一体性の強化を求めているというのである。

第2に、報告・答申は、中央地方の機能的分担における原則を「地域性」「効率性」「総合性」—それは第1次臨調における「現地性」「総合性」「経済性」という3原則⁽³³⁾の鋳直しといえる—としながら、基礎自治体たる市町村へできるだけ地域生活に密接する事務を配分し、広域的で統一的な処理を要する事務は都道府県へ配分すべきだとする。しかし、報告は機関委任事務制に関し全国的な「統一性」と「公平性」を確保する必要から維持・活用すべきだとしていたし、答申もかかる直載的な表現を避けたものの機関委任事務制の存立を暗黙の前提とし、その新設の抑制と許認可等を含めた見直し—当面、2年間で1割程度の整理合理化を図る—を提言しただけであった。機関委任事務制は地方自治を阻害するというのが戦後の一貫した主潮流であったといってもよい。かかる観点から、報告・答申が機関委任

事務制の存立を是認し、いやそれ以上に活用を提言したことについては、次の2点の批判となった。

1つは、報告・答申が機能的分担論の立場から、一見、分権化を提唱しているようにみえながらも、その分権化は実は中央地方の事務配分にすぎず権限移譲ではないことである。かかる事務配分的な分権化論の背後には、依然として根強い中央の地方に対する不信感が、裏返えせば戦前来といってよい中央(省庁)の〈国家理性〉的なエリート意識があるといっている。というのは、報告・答申とも自治体の「行政能力が高められ」、自治体が「分権化の下における行政機能の担い手としてふさわしいものに成長を遂げていくことが必要である」として、少なくとも現況の自治体は行政的分権化の受け皿たりえないことを暗に言明している⁽³⁴⁾といえるからである。

もう1つは、答申が自治体の全国的な「統一性」と「公平性」を確保するという立場から「標準的な行政サービス」概念を導入する一方、現在では全国的にはほぼ同水準の行政を達成したという認識から、そうした標準行政以上の「地域の独自性に基づく行政サービス」については地域住民の「選択と負担」によるべきであり、その結果、自治体間にある程度の格差が生ずるのは当然としたことである。このことこそ、前述した改革理念における「新しい視点」から地方行政の場に「選択と負担」の仕組みを明確に位置づけるべきということの含意であったのだ。だが、全国的にはほぼ同水準の行政サービスが達成されたとするならば、それをうみ出したのは(革新)自治体ではなかったのか。答申はそうした点への認識を否定しているといえるが、その点に関して次の批判がなされた。

「標準的な行政」という概念は、報告段階では「基準行政」とされていたが、両者はほぼ同一といっている。かかる基準＝標準行政とは、地方交付税の算定上における基準財政需要額の対象とされている「標準的な施設を維持し、標準的な規模において行う行政」であり、そのために標準地方税収の一定率(都道府県80%,市町村75%),地方交付税,補助金等によって財源が確保されているとした。そうして基準＝標準行政以上の独自行政については、留保財源等や節約財源で行うべきであり、それでも財源が不足する場合には住民の「選択と負担」のもとに超過課税—しかも「法人に

片寄った」というそれを是正した—や法定外普通税によるべきだとした。しかも、独自行政を展開する前提としては、自治体間に格差ある留保財源等の一層の均霑化が図られなければならないとする一方、旧来のような横並び志向から独自行政を競うことによって高い水準へさや寄せされ、それを国が制度化する—暗に老人医療の無料化等の福祉施策を示している—は厳しくつつしまなければならないとした。さらにまた、現行の地方財政計画へ年度内・年度間の収支を反映させる仕組みを検討するとともに、地方財政計画における歳出は国の歳出抑制に準じ＝連動化して抑制すべき等も提言した。

しかしながら以上は、増税—特に美濃部都知事による〈財政戦争〉で提起された企業への超過課税、言い換えれば課税の公平化⁽³⁵⁾—を回避しつつ、地方財政における民生・福祉分野をいかに抑制するかという企図に貫ぬかれているといえる。だから、基準＝標準行政という概念を導入したことの真意は、基準財政需要額の算定対象を縮小すること、すなわち国の地方交付税負担を軽減することにあるのではないかとみられるわけである。それだけでなく、独自行政を展開する前提として自治体間における留保財源等の一層の均霑化を図るべきとしていることは、結局、独自行政そのものの否認に至るともみなされる。かくして、基準＝標準行政と独自行政を区分する発想には、創造的な地方自治の余地を縮小しようとする志向がみられ、ひるがえって地方行政の画一化を促すものであり、さらに先の地方政治の否認や次点とあわせみるならば、今次臨調（第3部会の報告・答申）はむしろ〈新々中央集権〉化を顕在化させるものとみなされるわけである。

第3に、報告・答申が地方行政の減量化、効率化の中で局部数基準の市町村への拡大を提言したこと、つまり地方自治法における都道府県の局部数基準を市町村にも適用すべきということは、自治体の内部事項に介入して画一化を—もっと言えば中央省庁ラインにそくした縦割り行政をより一層に—促進するものといえる。それだけでなく、報告・答申は自治体職員の定員管理化や退職手当等を含む給与の適正化、そして地方議員の定数・報酬の適正化まで言及した。自治省はこれを受けてといえるが、1982年3月に自治体職員の「定員モデル」を発表して定員管理を行う態度をとると

ともに、8月には全国都道府県総務部長会議で給与是正化に取り組まない自治体は財政的に余裕のあるものとみなし、財政的な制裁措置（特別地方交付税の減額や不交付）を取らざるをえないという威嚇を行った。ここには中央政府部内における前述した自治省の主導権や地位・権限の確保という狙いがあるとしても、しかし部会・答申はそもそも自治体内部事項とされてきた領域にまで中央が土足で踏み込むこと（自治権の侵害）をもたらすと批判されるわけである。

以上の他に地方に関する事項としては、次の点も留意しておこう。その1つは、国庫支出金いわゆる補助金についてである。報告・答申では、それが中央地方の「協力共同」による事務事業として実施され、全国的に一定の行政水準を維持したり、特定の行政目的を推進し奨励するための政策手段としての機能を有していることを確認しつつ、その整理合理化に関する若干の改善方向を示した他は最終答申までの審議に委ねるとした（それは1983年初頭の部会報告となった）。しかし、補助金に関するかかる観点は、従来から指摘されてきた（利益）政治面での問題点や弊害、自治体の自主性阻害などにほほかむりしているといえる。もう1つは、広域行政に関してである。報告・答申は、広域行政に関して当面、市町村間での共同処理方式で対処する必要があるが、基準＝標準的な市町村では自主合併を推進するべきであるとしつつ、都道府県レベルでは道州制化に言及せず、地方圏の行政機構については長期的・総合的な観点から検討を行うべきとした。これは、都道府県の再編成＝道州制には消極的であることを示しつつも、臨調以後の行政的な分権化の〈受け皿〉論論議の兆候とみることができる。

いずれにしても、第3部会報告・答申については如上のような問題点が指摘されたものの、臨調それ自体としては第3次（基本）答申で山を超え、1983年3月の第5次（最終）答申を迎え、同月の15日に第2次の臨調は解散した。しかし、同年7月には1983年2月の行革推進を監視する機関が必要という第4次答申に基づいて臨時行政改革審議会（以下、行革審とする）が設置され、その委員長には再び土光敏夫が就任した。こうして舞台は第3幕へ移ることになったといえるが、行革審の設置には中曽根の政権戦略がかかわっていたといえる。というのも、中曽根は臨調の第1次答

申後に行革推進を監視する機関の設置が必要だと言明し一臨調の行財政改革を行政改革へ純化しながら土光・臨調を活用して政権奪取を図る戦略をとり⁽³⁶⁾—つつ、1982年末の同内閣成立においては答申の速やかな実施を約したからである。

それはともかく、第3舞台を演ずることになった行革審は、1984年度予算編成の在り方にかかわりながら、「機関委任事務等に関する小委員会」を設置した。しかし、行革審が積極的に動き出したのは、翌1984年5月以降であったといつてよい。というのは、後藤田（正晴）官房長官が中曽根首相の意を受け、1985年度の予算編成にあたっての行革の在り方にくわえ地方行革の在り方について諮問したからである。ここには、国鉄、電々公社、専売公社の民営化という目玉については臨調（第4部会）答申で目度がついたので、それに替る目玉として1984年3月に臨時教育審議会の設置を閣議決定する一方、土光臨調の威光の継続が、言い換えれば財政再建のためにも地方行革を浮上させる政略が看取される。

いずれにしろ、かかる諮問受けた行革審は、直ちに先の委員会を「地方行革推進小委員会」に改称し、1985年度にかけて「行財政改革小委員会」へ改編した。そして財政制度審議会、税制調査会、社会保障制度審議会、地方制度調査会の各会長などに意見を聴取しつつ、1985年7月に国の行財政改革と地方行革に関する意見書を提示した。それは、国の過剰関与や介入、個別利益を確保しようとする住民や地方議会（議員）、それに職員組合が地方行革の阻害要因になっているとして、次のような提言を行った⁽³⁷⁾。

第1に、地方財政の合理化については、臨調答申を受け、補助金等のさらなる節減合理化を図ること、補助金等の見直しによる財源問題については地方財政計画上で検討すること、地方財政計画上の歳出は国に準じて厳しく抑制すること、それに自治体の留保財源等の格差を一層均霑化するべきとした。第2に、地方行革の具体的対象を臨調答申における職員定員の合理化・適正化、給与等の適正化、地方議会の合理化から、さらに地方レベルにおける広義の民営化（民営移管、民間委託、パート活用等）推進、公共施設の設置や管理運営の合理化を提示した。そして第3に、特徴的なことは、地方行革の推進を図るため臨調の地方版を、すなわち民間有識者

からなる行革委員会を設置するとともに、世論形成、住民意識の高揚を図るべきだとしたことである。

この過程で自治省は「地方行革大綱案」の策定を行い、1985年の初頭に閣議を通過させた。こうして3年計画の「地方行革大綱案」に従った自治省による指導が行われることになるのだが、行革審もそれをバックアップした。地方行財政小委員会が臨調の積み残した自治体に対する国の関与・必置規制の整理合理化(1984年12月)と機関委任事務及び国・地を通じる許認可権限等の在り方(1985年7月)に関する提言を行った後、行革審は1985年7月に同小委員会を廃止・再編して地方行革推進分科会を設置しながら、中央地方で一日行革審を開催するなど、地方行革推進の世論形成をはかったからである。かかる状況のもとでの地方行革については次に譲ることにし、最後に、1986年6月に行革審が解散するまで、行革審が提起した要点を押えておこう。

その第1は、機関委任事務に関してである。行革審は、臨調答申を受け全国的な統一性と公平性を随保するため機関委任事務の必要性を留保しながらも、できるだけその団体委任事務化を進めることによって自治体の裁量幅を拡大するべきだとする一方、機関委任事務それ自体についても、その本旨に矛盾しない範囲で地方議会や監査委員会の関与を認めるべきと—それに合せ職務執行命令訴訟制度の見直しを提言⁽³⁸⁾—したことである。前者は一部実現(立法化)したが、後者は挫折した。第2には、都市化などによる日常生活圏の拡大から市町村行政の広域化対応が求められるとともに、事務委譲や生活圏の活性化には行財政基盤の強化が必要だとし、市町村の自主合併を円滑化する条件整備や一部事務組から複合事務組合へ、そして合併への道と特例措置による自主合併の政策的誘導を推奨したことである。この点は、新(第2次)行革審以降における〈受け皿〉に焦点をあわせた行政的分権化論に受け継がれたといえる。

- (1) 納富一郎・岩元和秋・中村良広・古川卓萬『戦後財政史』税務経理協会、1988年、310～317頁。財政の概況は同書を参照されたい。
- (2) 澤井勝『変動期の地方財政』敬文堂、1993年、41～43頁。
- (3) 日本行政学会編『行政改革の推進と抵抗』勁草書房、1966年。そして新旧の臨調体制の相違については、神原勝『転換期の政治過程』総合労働研究所、

- 1986 年, 第Ⅱ章, 佐々木晴夫「臨時行政調査会の活動の経過と成果」, 日本行政学会編『「臨調」と行政改革』ぎょうせい, 1985 年, 7~11 頁を参照。
- (4) 神原, 同上書, 7~11 頁及び牧太郎『小説土光臨調』角川文庫, 1985 年, 第 1 章。
- (5) 以下, 臨調の答申については, 臨調・行革審 OB 会監『臨調・行革審—行政改革 2000 日の記録』行政管理センター, 1987 年によるが, 特注以外は, 煩わしさを避けるため, 引用頁数を示していない。
- (6) 神原, 前掲書, 第Ⅲ章参照。
- (7) 佐々木, 前掲論文, 前掲書, 14~25 頁。
- (8) さしあたり, 坂田期雄編『自治体における行政改革』ぎょうせい, 1982 年を参照。
- (9) 大杉覚『地方制度改革の〈不決定〉の形成』東京大学都市行政研究会, 1991 年, 101~106 頁。
- (10) 神戸都市問題研究所・他編『戦後地方行財政資料』(第 1 巻) 勁草書房, 1984 年, 所収の「地方制度調査会答申」集を参照。
- (11) かかる機能分担論の理論化をはかったのは, 成田頼明「行政における機能分担(上)」『自治研究』第 51 巻第 9 号, 1975 年である。
- (12) 臨調設置が確実になった後の自治省の対応は次のようであった。1980 年 11 月 24 日—自治・行管両省庁は, 臨調の審議対象としては「国と地方に関係あるもの程度にとどめ, 地方団体固有の項目については地方制度調査会で審議すること」を確認。1981 年 2 月 19 日—安孫子自治大臣が衆議院地方行政委員会で「地方団体の行政改革は地方制度調査会で扱うべきだ」と表明。1981 年 3 月 2 日—政府は, 臨調は「地方自治の本旨に反しない範囲で国との関連において地方自治の問題についても審議する」という統一見解を示す。1981 年 4 月 14 日—自治省の砂子田行政局長が衆議院地方行政委員会で「仮に地方公共団体の固有の問題について(臨調) 答申が出されても, 地方団体を直接には拘束しないと考える」と答弁。
- (13) 各提言の詳細は, 神戸都市問題研究所・他編, 前掲書, 第 4 巻を参照。
- (14) 例えば, 臨調発足にあたり, 第 18 次地方制度調査会の「地方行財政に関する当面の措置等について」の答申は次のように述べていた。「当調査会は, 数次にわたり国・地方を通ずる行政改革の推進について答申したところであるが, 未だ見るべき実績が上がっていないことはまことに遺憾である。政府においては, 現在における行政改革の必要性にかんがみ, これら答申の趣旨を十分尊重し, 特に行政事務の再配分, 許認可事務の整理, 国庫補助金等の整理合理化, 国の地方出先機関の整理合理化等について, 速やかにその具体化をはかるべきである。」なお, 近く発足予定の臨調は, 「国の行政のうち地方行政に関連のある事項については, 累次にわたる当調査会の答申の趣旨が十分尊重されるよう政府において配慮すべきである。」(前掲「地方制度調査会答申」集, 578 頁)。

- (15) 行革理念の形成過程については、神原、前掲書、第IV章。
- (16) 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代』中央公論社、1994年、第1部、新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房、1993年、第4章以降。
- (17) 神原、前掲書、285頁。また、削減案の策定化過程については、同書の78～95頁を参照。
- (18) 以下、各アクターの評価等については、主として臨調委員・丸山康雄の事務所が発行した『臨調ニュース』（以下、単に『臨調ニュース』とする）No.12、1981年8月5日による。
- (19) 丸山康雄『証言第二次臨調』新地書房、1984年、12～14頁。
- (20) 全日本自治団体労働組合・地方自治総合研究所編『行政改革への提言』日本評論社、1983年。
- (21) さしあたり、全日本自治団体労働組合『臨調＝地方行革反対闘争のてびき―民主的自治体改革を進めよう』1985年を参照。
- (22) 以下、主として『臨調ニュース』No.13、1981年8月11日による。
- (23) 自治省のスタンスについては、また例えば、石原信雄・橋本徹「〈対談〉臨調答申と地方財政―その問題」、坂田期雄編『臨調答申と自治体―どう読み、どう取り組むか』ぎょうせい、1983年など参照されたい。
- (24) 新藤宗幸『現代政治と行政改革』岩波書店、1986年、106～117頁。
- (25) 神原、前掲書、第V章。
- (26) 『臨調ニュース』No.14、No.16、1981年9月11日、10月13日。
- (27) 神原、前掲書、236～239頁。ただし、対立の項目や理由は不明。
- (28) 大嶽、前掲書、第2部、飯尾潤『民営化の政治過程』東京大学出版会、1993年。
- (29) 『臨調ニュース』No.18、1981年12月24日。
- (30) 『臨調ニュース』No.22～23、1982年3月24日～4月20日、及び神原、前掲書、220～240頁。
- (31) 詳しくは、『臨調ニュース』No.25、1982年6月23日。
- (32) 松下圭一・西尾勝「対談・臨調答申の見逃したもの」『世界』No.444号、1982年11月号、「政府間関係」研究集団「新々中央集権と自治体の選択」『世界』No.451号、1983年6月号。なお、「政府間関係」研究集団は6人の行財政学者からなるが、そのメンバーは代表の西尾勝の他、今村都南雄、大森彌、加藤芳太郎、君村昌、新藤宗幸の各氏である。
- (33) 第1次臨調の答申については、さしあたり『法律時報』1981年3月の臨時増刊『行政改革』、資料篇を参照。
- (34) もっとも、報告と異って答申は、行政的な事務配分の観点からといってよいが、「例えば、一定の人口規模以上の市について、現行の指定都市と同一又はそれに準ずる程度の事務配分を行うことを検討すべき」とした。これは、後の行革審における地域中核都市制度論の下地になったといえる。

- (35) 山本正雄編『都市財政改革の構想』新地書房, 1979 年を参照。
- (36) 神原, 前掲書。
- (37) 以下, 行革審の答申については, 臨調・行革審 OB 会監, 前掲書による。
- (38) 問題点については, 地方自治総合研究所『職務執行命令訴訟制度に関する資料集』(1985 年 7 月) の他, 『地方自治通信』第 190 号, 1985 年 9 月, 第 197 号, 1986 年 4 月などを参照されたい。

(1996, 1, 7)